

Université de Montréal

La démocratie à l'épreuve du projet

Les effets d'un processus de planification concertée à Porto Alegre

par

Laurent Lussier

Faculté de l'aménagement

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures et postdoctorales

en vue de l'obtention du grade de M.Sc.A en aménagement

option aménagement

avril, 2009

© Laurent Lussier, 2009

Université de Montréal
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Ce mémoire intitulé :

La démocratie à l'épreuve du projet : les effets d'un processus de planification concertée
à Porto Alegre

présenté par :

Laurent Lussier

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Michel Gariépy

président-rapporteur

Marie Lessard

directeur de recherche

Mario Gauthier

codirecteur

Marie-Hélène Bacqué

examineur externe

Résumé en français

Il est très commun d'entendre dans les discussions sur l'urbanisme que la participation du public est nécessaire, mais la manière de faire participer reste encore sujette à énormément d'expérimentation et d'incertitudes. Cette étude s'intéresse au design institutionnel des processus de participation en urbanisme, sous l'angle de leurs effets de démocratisation. L'étude cherchera à identifier les aspects déterminants des processus de participation en urbanisme afin d'offrir, à ceux qui les conçoivent, un éclairage sur les implications des choix qu'ils effectuent. L'analyse se construira à partir de l'étude du fonctionnement concret d'une opération de planification concertée à Porto Alegre, dans le secteur Lomba do Pinheiro. Elle s'appuiera sur un découpage des modalités du processus élaboré à partir d'une revue des ouvrages techniques sur la participation en aménagement. Après avoir décrit la culture de la participation et de planification propre à Porto Alegre et comment celle-ci s'est construite, l'analyse décrira, à partir d'observations sur l'évolution du processus et de ses résultats, les effets du processus en termes d'impact sur l'espace bâti, de transformation des relations sociales et de possibilité de faire apparaître des conflits. Les conclusions feront voir l'importance des modalités plus informelles du travail des organisateurs, de même que la nécessité de mettre le projet au centre du processus afin d'établir un terrain commun. Le rôle crucial de la sélection des participants sera souligné. De fortes réserves seront exprimées quant à la pertinence de la transformation des relations sociales comme objectif pour les processus de planification concertée.

Mots-clés : participation publique en urbanisme, planification concertée, design institutionnel, Porto Alegre, Lomba do Pinheiro.

Résumé en anglais

It is quite common, when discussing city planning, to call upon the necessity of public participation. However, the means by which the public participates are still mainly left to experimentation and uncertainty. This dissertation questions the institutional design of participation processes in city planning, from the angle of their democratization effects. It will tempt to identify determining aspects of public participation processes in city planning in order to offer, to those who design them, keys to understanding the implications of their choices. The analysis will be based on the study of the day-to-day operations of a collaborative planning process in the Lomba do Pinheiro district of Porto Alegre. It will use a sectioning of process components built from a review of technical books on participation in design. Having depicted Porto Alegre's specific participation and planning culture and how it was constructed, the analysis will, by observing the evolution of the process and its result, describe the process' effects in terms of impacts on the built environment, on the transformation of social relations, and on the possibility of making conflicts apparent. Conclusions will reveal the significance of informal aspects in the work of facilitators as well as the necessity to put the project at the center of the process in order to establish a common ground. The crucial role placed by the selection of participants will be outlined. Strong doubts will be expressed on the relevance of the transformation of social relation as a goal of collaborative planning.

Keywords: public participation in city planning, collaborative planning, institutional design, Porto Alegre, Lomba do Pinheiro

Table des matières

RÉSUMÉ EN FRANÇAIS	V
RÉSUMÉ EN ANGLAIS	VI
TABLE DES MATIÈRES	VII
LISTE DES TABLEAUX	XI
LISTE DES ILLUSTRATIONS	XI
LISTE DES SIGLES.....	XII
REMERCIEMENTS.....	XIII
 <u>INTRODUCTION.....</u>	 <u>1</u>
 <u>1. LE NOUVEL ESPRIT DE L'URBANISME.....</u>	 <u>3</u>
1.1 L'ÉVIDENCE DE LA PARTICIPATION	3
1.2 UNE NOUVELLE CULTURE DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN	3
1.3 UN FOISONNEMENT DE DISPOSITIFS	4
1.4 LE FONCTIONNEMENT CONCRET D'UN PROCESSUS ET SES EFFETS	5
1.5 LE CHOIX D'UNE EXPÉRIENCE REMARQUABLE.....	7
1.6 LA DÉMOCRATISATION COMME OBJECTIF	8
 <u>2. PROCESSUS DE PARTICIPATION ET FORMES DE DÉMOCRATISATION.....</u>	 <u>10</u>
2.1 PROCESSUS DE PARTICIPATION : DISPOSITIFS ET DÉMARCHES	10
2.2 MODALITÉS DES PROCESSUS : LA PROPOSITION D'ARCHON FUNG	12
2.3 MODALITÉS DES PROCESSUS : CONSTRUCTION D'UN MODÈLE	13
2.4 LA DÉMOCRATIE ET L'URBANISME	16
2.5 L'ÉPREUVE DES RÉSULTATS : LA PERSPECTIVE DU PROJET.....	17
2.6 L'ÉGALITÉ DANS LE DIALOGUE : LA PERSPECTIVE DES RELATIONS.....	19
2.7 LE DROIT AU DIALOGUE SE GAGNE : LA PERSPECTIVE DU CONFLIT	21
2.8 DES EFFETS ET DES DILEMMES	23
 <u>3. PARCOURS MÉTHODOLOGIQUE</u>	 <u>26</u>
3.1 CONSTRUCTION D'UNE PREMIÈRE HYPOTHÈSE.....	26

3.2 COLLECTE DE DONNÉES SUR LE CAS	27
3.3 ÉLABORATION DU CANEVAS D'ENTREVUE	28
3.4 CHOIX DES PERSONNES INTERVIEWÉES ET DÉROULEMENT	30
3.5 ANALYSE DES DONNÉES	31
3.6 MANIÈRES DE RELANCER L'ANALYSE.....	34

4. CONTEXTE DE L'EXPÉRIENCE : PORTO ALEGRE ET LA LOMBA DO

<u>PINHEIRO.....</u>	36
-----------------------------	-----------

4.1 UN REGARD MONTRÉALAIS	36
4.1.1 LES EFFETS DU PROCESSUS D'AUDIENCE PUBLIQUE	37
4.2 LA MECQUE DE LA PARTICIPATION ?	39
4.3 LA LOMBA DO PINHEIRO.....	39
4.3.1 UN TERRITOIRE FRAGMENTÉ	40
4.3.2 DES REVENUS FAIBLES ET UN FAIBLE NIVEAU DE SCOLARISATION.....	43
4.4 FORMATION DE L'ESPACE	45
4.5 LA PLANIFICATION DE 1914-1986 : BEAUCOUP DE BRUIT POUR RIEN	47
4.6 CONSTRUCTION DES MOUVEMENTS SOCIAUX.....	49
4.6.1 LES ASSOCIATIONS DE RÉSIDANTS	49
4.6.2 DU CLIENTÉLISME À LA CONCERTATION	50
4.7 DÉMOCRATISATION DE LA PLANIFICATION	53
4.8 TRANSFORMATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	54
4.8.1 LA FIGURE CENTRALE DU LEADER ASSOCIATIF.....	55
4.8.2 UNE DETTE HISTORIQUE	58

5. LOMBA DO FUTURO : LES IMPASSES DU PROCESSUS.....

5.1 ESQUISSE DU PROCESSUS	60
5.1.1 LES OBJECTIFS.....	61
5.1.2 ENJEUX	61
5.1.3 ACTEURS	62
5.1.4 STRUCTURE	62
5.1.5 LA POLÉMIQUE DE LA RIVIÈRE TAQUARA.....	69
5.1.6 PRINCIPAUX RÉSULTATS.....	70

5.2 RIEN À APPRENDRE.....	70
5.2.1 COMMENT FAIRE ? LE RÉPERTOIRE MÉTHODOLOGIQUE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT....	71
5.2.2 UNE CUEILLETTE DE DONNÉES INUTILE.....	72
5.3 UN GROUPE DE COLLABORATEURS	72
5.4 DES OUTILS SURTOUT PÉDAGOGIQUES	73
5.4.1 LES OUTILS DU DIAGNOSTIC PARTICIPATIF.....	74
5.4.2 AUTRES OUTILS.....	76
5.4.3 UN ININTÉRÊT SURPRENANT POUR LES OUTILS	77
5.4.4 APPRENDRE À PLANIFIER.....	78
5.4.5 UN RESSORT RÉCURENT DU PROCESSUS	79
5.5 DES CONTENUS INUTILISABLES.....	80
5.5.1 D'AUTRES RÉSULTATS INUTILISABLES : LA RIVIÈRE TAQUARA.....	81
5.5.2 PERCEPTIONS ET VÉRITÉS	82
5.6 UNE IMPOSSIBLE DIVERSIFICATION DE LA PARTICIPATION	83
5.6.1 LE RÔLE LIMITÉ DES INSTITUTIONS.....	84
5.6.2 UN ESPACE OUVERT	85
5.6.3 UN ACCÈS LIMITÉ.....	86
5.6.4 ABSENCE D'INTÉRÊT.....	87
5.6.5 OUVERTURE ET CONFLIT	88
5.7 L'INTROUVABLE COLLABORATION	89
5.7.1 LES MOYENS MIS EN OEUVRE	90
5.7.2 LIMITES À LA COLLABORATION	92
5.7.3 PÉDAGOGIE DE LA PARTICIPATION.....	93
5.7.4 SE SENTIR ÉCOUTÉ DANS UNE AMBIANCE CHALEUREUSE.....	94
5.7.5 « ILS DOIVENT EUX-MÊMES TROUVER LES SOLUTIONS »	96
5.8 UNE APPROCHE PAR LES PROBLÈMES	96
5.8.1 QUELS SONT VOS BESOINS ?.....	96
5.8.2 QUEL RÔLE POUR L'EXPERTISE ?	98
5.9 ADAPTER LES PARTICIPANTS OU ADAPTER LE PROCESSUS ?	99
5.9.1 CÉDER À LA PRESSION, ADAPTER LE PROCESSUS	100
5.9.2 INVITER LES RESPONSABLES	101
5.9.3 POUR SORTIR DE L'IMPASSE	102
5.9.4 OFFRIR DES RÉSULTATS RAPIDES	105

6. UN PROCESSUS EN QUÊTE DE PERTINENCE..... 107

6.1 PERSPECTIVE DU CONFLIT : ABSENCE DE TRANSPARENCE 108

6.1.1 FLOU DANS LES RÉSULTATS 109

6.1.2 RÉSULTAT : DAVANTAGE D’IMPRÉCISION 110

6.1.3 PORTAGES BROUILLÉS 111

6.1.4 MAIGREUR DES COMPTES RENDUS 112

6.1.5 AUTONOMIE DU DISPOSITIF, CONTRÔLE EN AVAL 114

6.2 PERSPECTIVE DU PROJET : DISSOCIATION DU PLAN ET DU PROCESSUS 114

6.2.1 S’OCCUPER D’AUTRES CHOSES..... 115

6.2.2 UNE DÉMARCHE ORPHELINE..... 116

6.3 PERSPECTIVE DES RELATIONS : INCAPACITÉ À GÉNÉRER DE L’ÉGALITÉ..... 118

6.3.1 MAINTENIR SON RÔLE, MAINTENIR SES CAPACITÉS..... 118

6.3.1 DES APPRENTISSAGES UTILES... DANS LA CONTINUITÉ DES RAPPORTS EXISTANTS 119

6.4 DU CONFLIT AUX RELATIONS... ET VICE-VERSA 121

6.5 DES DÉFAUTS ÉCLAIRANTS..... 122

6.5.1 PORTER ATTENTION À LA DÉMARCHE PLUS QU’AU DISPOSITIF 122

6.5.2 LE PROJET FOURNIT UN TERRAIN COMMUN 123

6.5.3 UN GROUPE COHÉRENT AVEC LA FIN ET LES MOYENS 125

6.5.4 TRAVAILLER SUR CE QUI PEUT ÊTRE CHANGÉ 127

CONCLUSION..... 129

BIBLIOGRAPHIE..... 132

ANNEXES.....A

ANNEXE 1. CANEVAS D’ENTRETIEN (BILINGUE) B

ANNEXE 2. MATRICE D’ANALYSE DES ENTREVUES C

ANNEXE 3. CHRONOLOGIE, CONTEXTE D

ANNEXE 4. CHRONOLOGIE, PROCESSUS E

Liste des tableaux

Tableau 1. Modalité des processus	15
Tableau 2. Synthèse de la littérature : quelques caractéristiques des processus et leurs effets....	24
Tableau 3 Sources d'information et leurs rôles dans l'analyse	32
Tableau 4 Composantes de la Lomba do Futuro	60
Tableau 5 Étapes du diagnostic intégré	63
Tableau 6 Étapes du diagnostic participatif.....	71
Tableau 7 Principaux problèmes identifiés lors des entrevues	80
Tableau 8 Priorisation des problèmes par le GPL.....	81
Tableau 9 Variables du diagnostic intégré	83

Liste des illustrations

Figure 1 : la Lomba do Pinheiro dans le territoire urbanisé de la région métropolitaine de Porto Alegre	41
Figure 2 : le préfet de Porto Alegre visite la Lomba do Pinheiro en compagnie de leaders associatifs	41
Figure 3 : une urbanisation discontinue – plan poché de la Lomba do Pinheiro (c.1990).....	42
Figure 4: espace bâti et principaux repères.....	44
Figure 5 : carte du diagnostic de l'environnement bâti.....	64
Figure 6 : carte du diagnostic du milieu naturel	65
Figure 7 : carte du potentiel constructible	66
Figure 8 : carte du zonage révisé (2004).	67
Figure 9 : carte des équipements proposés	68
Figure 10 Entrevues du GPL et atelier de systématisation.....	75
Figure 11 Cartes produites par le GPL localisant les problèmes et possibilités identifiés lors des entrevues 76	
Figure 12 Un groupe travaille à l'aide d'une carte du territoire lors d'un des forum précédant le GPL	77
Figure 13 : synthèse des effets de démocratisation	121

Liste des sigles

BAPE	Bureau des audiences publiques sur l'environnement
GPL	<i>Grupo de Planejamento Local</i> (Groupe de planification locale)
OCPM	Office de consultation publique de Montréal
PT	<i>Partido do Trabalhadores</i> (Parti des travailleurs)
UAMPA	<i>União das Associações de Moradores de Porto Alegre</i> (Union des associations de résidents de Porto Alegre).
UFRGS	<i>Universidade Federal do Rio Grande do Sul</i> (Université fédérale du Rio Grande do Sul)

Remerciements

Ce mémoire n'aurait pu se réaliser sans Marie Lessard et Mario Gauthier qui ont su m'entourer pour créer un climat propice à la réflexion.

J'aimerais remercier Éber Marzulo à l'Universidade Federal do Rio Grande do Sul pour l'aide dans la préparation des entrevues. Merci également à João Farias Rovatti à la même université : nos discussions m'ont, plus que tout, aidé à démêler les méandres de la politique *porto alegrense*.

Je remercie aussi tous les participants de la Lomba do Futuro qui ont donné de leur temps pour répondre à mes questions; les membres d'Avenue 8 dont les réflexions sont à la source de nombreuses conclusions; Valter Dubiela pour la révision des citations en portugais.

Et merci à Ariane pour tout le reste.

INTRODUCTION

Dans les dernières décennies, l'idée de participation s'est imposée en urbanisme au point où celle-ci relève maintenant de l'évidence. S'agit-il d'identifier des valeurs et des orientations pour un plan ? Faut-il faciliter la mise en œuvre d'un projet lancé dans un contexte difficile ? Veut-on réparer un lien de confiance rompu avec la population à cause d'une expérience malheureuse ? On s'en remettra vraisemblablement à la participation publique. En fait, on en appelle à la participation publique dans une grande diversité de cas et pour une grande diversité de raisons. La participation est entrée dans les habitudes de l'urbanisme.

Cette étude s'intéresse au design institutionnel des processus de participation en urbanisme¹. La participation s'est imposée dans la pratique de l'urbanisme, et la multiplication des expériences a donné naissance à un véritable foisonnement de dispositifs. La recherche universitaire est donc appelée à éclairer le fonctionnement des processus, leurs rouages et la pertinence de certains types de dispositifs par rapport à certaines situations. C'est dans ce cadre que nous situons notre travail. Nous n'entreprenons pas ici d'élaborer un guide, des normes, ou une liste de bonnes pratiques pour l'élaboration de processus. Nous ne souhaitons pas non plus mener la critique d'une expérience en comparant son fonctionnement réel à ses règles formelles. Nous voulons encore moins mesurer la qualité d'un exercice de participation à la lumière de normes ou bonnes pratiques admises ailleurs. Nos visées sont plus pratiques. Cette étude se donne comme prémisse que les diverses modalités des processus de participation impliquent des effets différents. Ainsi, nous cherchons à identifier les aspects déterminants des processus de participation en urbanisme afin d'offrir, à ceux qui les conçoivent, un éclairage sur les implications des choix qu'ils effectuent.

Pour cela, nous nous sommes intéressé à une expérience de planification concertée à Porto Alegre. Cette expérience présentait l'intérêt d'avoir impliqué une diversité de méthodes et d'outils dans des interactions entre le public et l'équipe de la Préfecture qui se sont étendues sur près de dix ans. La pratique de la participation à Porto Alegre est fortement marquée par le budget participatif. Ce contexte particulier et les innovations qui en ressortent offrent la possibilité de renouveler les références avec lesquelles nous abordons la question des processus de participations – références,

¹ Ce travail a bénéficié du support du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada pendant la période 2006-2007.

dans notre contexte, fortement dominées par le modèle du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE)².

On trouvera donc, dans ce travail, l'analyse du fonctionnement concret d'une expérience de planification concertée et les conclusions qui s'en dégagent quant à la possibilité qu'offrent différentes formes de processus pour ce qui est d'étendre la démocratie dans le contexte de la pratique de l'urbanisme. Pour cela, nous nous proposons d'identifier des aspects déterminants des processus de manière à orienter la réflexion des professionnels.

Le chapitre suivant précisera davantage notre questionnement et le cadre dans lequel il s'inscrit. Par la suite, nous entreprendrons de mieux définir les notions associées aux processus de participation et de catégoriser leurs diverses modalités. Puis, nous regarderons plus en détail ce que signifie la démocratisation dans le contexte de l'aménagement urbain. Dans la section suivante, nous relaterons de manière chronologique les étapes de construction de la recherche.

L'analyse du cas sera structurée en trois parties. La première situera le contexte de l'expérience en commençant par un rappel des références montréalaises qui serviront ponctuellement de point de comparaison. Les éléments auxquels nous ferons appels sont, bien souvent, tirés du projet de recherche *Ville durable, débat public et urbanisme à Montréal*. Différents aspects de la Lomba do Pinheiro seront présentés : la problématique d'aménagement qui s'y présente, le rôle de la Préfecture de Porto Alegre dans la création de cette situation et le fonctionnement des mouvements sociaux qui interviennent localement sur ces questions.

Les modalités de fonctionnement du processus seront analysées dans la section suivante. Le dernier chapitre de ce travail sera l'occasion de poursuivre l'analyse en répondant plus spécifiquement aux questions posées dans la problématique. À la fin de ce chapitre, nous identifierons ce qui, à la lumière du cas, apparaît comme les modalités des processus qui jouent un rôle stratégique dans l'apparition d'effets de démocratisation.

² Ce travail s'est d'ailleurs abondamment nourri des résultats du projet *Ville durable, débat public et urbanisme à Montréal*, sous la direction de Mario Gauthier et Michel Gariépy, auquel nous collaborions comme auxiliaire de recherche. Le projet *Ville durable, débat public et urbanisme à Montréal* bénéficiait également d'un financement du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.

1. LE NOUVEL ESPRIT DE L'URBANISME

1.1 L'évidence de la participation

La dernière version du plan d'urbanisme de Montréal identifie vingt-quatre « secteurs de planification détaillée ». Ces secteurs ont la particularité de ne pas être particulièrement détaillés dans leur planification; ils font plutôt l'objet de procédures spécifiques. « Pour l'ensemble de ces secteurs, la Ville entend mener à terme une planification détaillée dans les trois années suivant l'adoption du plan d'urbanisme, selon une approche intégrée adaptée à la spécificité de chaque cas » (Ville de Montréal, 2004, p. 213). La qualité de l'aménagement de ces secteurs repose donc sur la pertinence de l'approche adoptée. On note plus loin : « Les démarches de planification détaillée miseront sur la participation des citoyens et sur celle de l'ensemble des intervenants concernés » (Ville de Montréal, 2004, p. 213). Les modalités spécifiques de cette participation restent ouvertes.

Les éléments de base de notre questionnement sont réunis dans cette proposition de la Ville de Montréal. Certaines portions du territoire excèdent la portée des outils de base de l'urbanisme. Le moyen de dépasser ces outils est de mettre en place une « approche » particulière. De cette approche on ne sait qu'une chose : elle mettra « sur la participation des citoyens et de l'ensemble des intervenants ». Nul besoin, semble-t-il, de préciser pourquoi, puisque, de toute façon, on se serait difficilement imaginé qu'il en soit autrement. De fait, la participation constitue une évidence : elle s'impose d'elle-même comme un ressort de l'urbanisme. Mais les modalités de mise en œuvre de la participation sont extrêmement variées et ne s'imposent pas de manière aussi évidente. On se trouve donc devant un problème, car ces modalités jouent un rôle crucial si la qualité de l'urbanisme passe par le choix de la « bonne approche ».

1.2 Une nouvelle culture de l'aménagement urbain

Le contexte dans lequel prend place une telle forme d'urbanisme est fortement tributaire de la remise en question, dans les décennies précédentes, du modèle de « planification rationnelle et globale » (Proulx, 2008). Ce modèle, dans lequel la solution optimale se déduit d'informations exactes et d'un processus scientifique, a été contesté essentiellement sous deux angles. D'abord, ce modèle est inefficace : les informations sont toujours insuffisantes ou ne peuvent toutes être traitées, la qualité du traitement dépend des compétences des professionnels, il est difficile d'anticiper les effets dans un contexte changeant, etc. Ensuite, la scientificité cacherait des choix d'abord politiques : connaissance, analyse et décisions impliquent des valeurs (Alexander, 1984; Hamel, 1996), sans compter que les décisions ne se prennent pas forcément sur la base des travaux réalisés

par les planificateurs (Innes, 1998). Cette double remise en question – technique et démocratique – vise donc à la fois les méthodes de la planification rationnelle globale et les relations asymétriques de pouvoir qu’elles camouflent.

L’idée de mettre en place de « bons processus » continue quand même d’accompagner l’urbanisme. Comme l’a écrit Ghorra-Gobin (1989, p. 228), « la rationalité devrait correspondre à cette recherche permanente pour ajuster les moyens par rapport aux objectifs et non le contraire ». Mais l’urbanisme reste tributaire de la notion d’intérêt général et ni la science, ni les représentants politiques ne peuvent désormais s’en présenter comme les dépositaires (Lascoumes, 2002; Rui, 2004). La participation devient le ressort par lequel l’urbanisme cherche à trouver son efficacité et son acceptabilité sociale. Nous nous trouvons donc en face de pratiques professionnelles en transformation sous l’effet d’un « impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002) façonnant une « nouvelle culture politique » (Hamel, 1999, p. 435).

1.3 Un foisonnement de dispositifs

L’abandon du modèle de planification rationnelle et globale n’a pas été suivi par l’adoption d’un modèle participatif tout aussi hégémonique. En fait, c’est plutôt à la multiplication des modèles de participation en urbanisme que nous avons assisté.

Vu du Québec, cette affirmation peut laisser dubitatif. Au Québec, le cadre légal en environnement et en urbanisme mis en place il y a trois décennies a donné lieu à des pratiques qui se sont progressivement cristallisées autour des procédures du Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (BAPE) (Gauthier et Simard, 2007)³. Mais nombreux sont les intervenants qui croient aujourd’hui qu’il est nécessaire de dépasser les limites de ce modèle (Gariépy, 2002). Des expériences montréalaises récentes illustrent les ambitions en ce sens (OCPM, 2008).

Un coup d’œil international révèle, d’autre part, un foisonnement impressionnant de dispositifs. Les ouvrages réunissant des études de cas (Bacqué et al., 2005a; Gauthier et al., 2008a; Simard et al., 2006; Revel et al., 2007a) l’illustrent indéniablement. Même à Montréal, la diversité des expériences en témoigne : dans les dernières années, on a pu voir se mettre en place une démarche mêlant théâtre interactif et visite guidée pour définir la programmation d’un centre communautaire à Montréal-Nord, des charrettes d’architecture autour de projets contestés dans le Sud-Ouest (OCPM, 2008), un exercice de design urbain *in situ* avec des citoyens à Pointe-Saint-Charles (Action-Gardien,

³ Dans ces procédures, une commission indépendante est chargée de recevoir les avis du public émis sur la base de documents d’analyse scientifique d’un projet, puis de rédiger une analyse qu’elle remet au décideur. Les projets sont soumis à la procédure en fonction d’une grille d’assujettissement. Le public intervient dans un cadre strict, dans un premier temps, pour poser ses questions au promoteur, puis pour formuler son avis à la commission.

2008), l'institution d'un budget participatif sur le Plateau-Mont-Royal (Plateau-Mont-Royal, 2008) et plusieurs autres événements tout aussi hétérogènes. Cette diversité fait écho à l'hétérogénéité des situations dans lesquelles la participation est sollicitée : parfois on réagit à un projet, parfois on réagit à un plan, parfois on contribue à un plan ou un projet dans les premiers temps de leur élaboration, parfois on priorise des projets. La Ville est souvent l'instigatrice de ces opérations, mais pas toujours. On y rencontre dans diverses proportions des groupes organisés, des représentants d'institutions, des politiciens, des entrepreneurs ou des résidents sans affiliation.

Parallèlement à ces expériences, se met en place une réflexion sur « l'ingénierie de la participation » (Blondiaux, 2008). Par exemple, Breux *et al.* (2004) ont élaboré pour la Ville de Gatineau un guide des différents « mécanismes de participation » en décrivant leur fonctionnement et en discutant de leurs limites et de leur « potentiel participatif ». Sur un mode plus normatif, la Ville de Montréal (2005) a produit sa propre *Politique de consultation et de participation publique* qui énonce ses standards quant aux processus. À Montréal, comme l'écrit Gauthier (2008, p. 179), « tout se passe comme si la mise en place d'un cadre du débat public comprenant une diversité de dispositifs de participation se présentait comme un préalable à des effets sur le contenu des documents de planification et des politiques urbaines ».

Ainsi, l'exigence de « faire participer » s'impose d'elle-même, mais la manière d'y répondre appelle une réflexion sur les processus et les implications de leurs différentes modalités de fonctionnement. Si l'on continue de croire que la qualité de l'aménagement dépend en partie de la qualité du processus, qu'est-ce qui caractérise alors un bon processus de participation en urbanisme ?

1.4 Le fonctionnement concret d'un processus et ses effets

Le modèle de la planification rationnelle et globale ayant été remis en question à la fois sous l'angle technique et l'angle démocratique, la pratique de l'urbanisme tente de s'appuyer, comme l'illustrent les secteurs de planification détaillée de la Ville de Montréal, sur des « approches adaptées » qui « misent sur la participation ». Dans ce contexte où l'on est invité à « ajuster les moyens par rapport aux objectifs et non le contraire », la qualité des résultats est en bonne partie tributaire de la qualité du processus, lequel doit être construit, dans un climat de « pluralisme méthodologique » (Feyerabend, 1979), au travers d'une pratique « réflexive » (Schön, 1983). L'objectif de cette recherche est d'éclairer le travail des professionnels de l'urbanisme en identifiant certains aspects déterminants dans les processus de participation en urbanisme.

Cette recherche ne vise pas l'élaboration d'outil d'évaluation des processus en fonction d'un critère comme les travaux de Mermet *et al.* (2004) sur le concept de « forçage de la décision » ou l'échelle de

la participation d'Arnstein (1969). De manière moins systématique, nous nous proposons de jeter un éclairage sur les *effets* qu'entraînent diverses modalités d'encadrement de la participation.

L'approche choisie mise sur une étude de cas. Il est plus courant dans ce champ d'étude de considérer simultanément une diversité d'expériences pour dégager des motifs récurrents. Dans le cadre de ce mémoire de maîtrise, il nous est apparu judicieux de considérer en détail un seul processus de participation et de nourrir l'analyse à partir des expériences montréalaises. De la sorte, nous pensons pouvoir répondre plus facilement à l'invitation lancée par Leroy (2005, p. 120) pour qui il apparaît « fondamental de développer des recherches qui se consacrent à l'analyse du fonctionnement concret des dispositifs participatifs, non seulement dans leur logique propre, mais aussi dans la façon dont ils s'insèrent dans un système d'action et de décision beaucoup plus large. » Cela, pour nous, signifie s'intéresser aux règles de fonctionnement des processus, mais aussi à la dynamique quotidienne de leurs opérations, aux relations que le processus entretient avec un contexte et les effets qu'il produit sur celui-ci. Nous ne prétendons pas, selon la distinction faite par Blondiaux et Sintomer (2002), dénoncer l'écart entre les normes annoncées et les pratiques réelles, mais plutôt nous intéresser au fonctionnement réel des processus, à leurs règles écrites et à leurs règles non écrites.

Nous croyons que considérer une seule expérience n'invalide pas la portée scientifique de notre analyse. Nous nous situons dans ce que Fung (2003, p. 339) appelle « an exercise in mid-level theorizing that bring contemporary practice into contact with considerations of democratic institutional design ». Théoriser sur la base des pratiques, pour éclairer les praticiens : voilà ce qui résumerait bien la voie que nous nous sommes tracée.

Fourniau (2003) distingue trois grandes catégories de travaux sur les conflits d'aménagement. Un premier groupe s'intéresse à la structure des conflits, un deuxième aux interactions des acteurs dans ces conflits, tandis qu'un troisième groupe tente de voir comment l'action collective et l'action publique se transforment au travers du conflit. Gauthier *et al.* (2008b, p. 340) font référence au troisième groupe identifié par Fourniau pour décrire une approche qui « propose de dépasser [l'opposition] entre une perspective managériale et une perspective de démocratisation, en s'intéressant aux modalités concrètes de la transformation de l'action publique ». Nous nous inscrivons clairement dans cette perspective en étudiant le fonctionnement concret d'un processus et ses effets. De la sorte, il nous semble possible de réactiver le projet social de la participation et de montrer sa pertinence au-delà des perspectives radicales sur la démocratisation de l'action publique pour l'inscrire dans une perspective résolument urbanistique. Ce travail de recherche s'adresse aux professionnels de l'urbanisme. Nous souhaitons qu'il contribue à de meilleures décisions en mettant

en lumière les modalités des processus qui jouent un rôle stratégique dans l'apparition d'effets de démocratisation.

1.5 Le choix d'une expérience remarquable

Nous nous intéressons aux processus de participation et à leurs effets, en considérant le fonctionnement concret d'un processus, pour éclairer la réflexion des praticiens sur la relation entre les modalités du processus et leurs effets. Pour mener notre étude, nous avons besoin d'un processus où une documentation abondante donnait à voir son fonctionnement concret et ses effets. Il n'existe pas, évidemment, de processus « représentatif », étant donné la diversité des modalités de la participation en aménagement. Mais il y a des processus plus riches que d'autres en enseignements, et c'est sur cette base que nous avons fait notre choix.

Cette recherche porte sur une démarche de planification participative menée à Porto Alegre, dans le secteur Lomba do Pinheiro. La démarche porte le nom de « Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro » (Projet intégré de développement durable de la Lomba do Pinheiro) ou encore, « Construindo a Lomba do Futuro » (Construire la Lomba du futur) et est désignée généralement du simple nom de « Lomba do Futuro ».

Parmi tous les endroits où une enquête de ce genre pouvait être menée, Porto Alegre retenait évidemment l'attention : avec son budget participatif, il s'agit probablement de la seule ville qui s'est fait connaître mondialement avec une innovation en matière de démocratie participative. Ce dispositif est en place depuis 1990. À partir de cela, on pouvait raisonnablement croire qu'il s'agissait d'un lieu privilégié disposant d'une longueur d'avance dans la réflexion sur les méthodes de participation.

Nous avons donc profité d'un séjour dans cette ville dans le cadre d'un échange avec l'Université Fédérale du Rio Grande do Sul pour réunir les informations nécessaires à l'étude de cette expérience.

La Lomba do Futuro présentait de nombreux intérêts. Le budget participatif de Porto Alegre a fait l'objet d'innombrables analyses en français, mais les autres dispositifs de participation mis en place dans cette ville sont moins connus. Or la Lomba do Futuro tente d'aller plus loin que le budget participatif pour aborder des questions spécifiquement urbanistiques (distribution des fonctions et densités, extension du réseau viaire).

De plus, le processus de planification a commencé en 1998 et se poursuit aujourd'hui encore. Il a été l'occasion d'expérimenter différentes formes de processus avec la population. La longueur de la période permet d'observer les apprentissages et l'évolution des rôles. Un dispositif installé sur le

long terme donne davantage à voir les effets parce que certains effets sont visibles dans les transformations qu'a subies le dispositif. Sa longévité a aussi généré de nombreuses traces. En fait, le secteur de la Lomba do Pinheiro est depuis longtemps scruté par des chercheurs, car il se distingue par son implication dans le budget participatif. De plus, le noyau de professionnels du projet Lomba do Futuro a conservé des communiqués et procès-verbaux tout au long de la démarche.

À l'échelle du Brésil, l'étude de ce cas présente aussi un intérêt. La Lomba do Futuro constitue une expérience pionnière pour le Brésil qui a permis de tester la mise en oeuvre du nouveau cadre légal fédéral définissant les pouvoirs et responsabilités des municipalités.

Cela dit, nous verrons que l'analyse du cas s'est révélée être bien plus l'autopsie d'un échec que l'exégèse d'une expérience modèle. Cela n'enlève rien au caractère remarquable de la Lomba do Futuro. Seulement, plutôt que d'identifier les bonnes pratiques et de les diffuser, c'est plutôt à partir d'une analyse des dysfonctionnements que nous construirons notre raisonnement.

Par ailleurs, bien qu'elle soit campée dans un pays émergent, cette recherche ne s'inscrit pas dans la continuité des recherches sur l'aide au développement. Comme beaucoup d'auteurs qui ont étudié le budget participatif de Porto Alegre (Avritzer, 2005; Gret et Sintomer, 2005; Fung, 2003, 2006; Latendresse, 2006; Rabouin, 2006) nous nous plaçons en dialogue avec les réflexions internationales sur le renouvellement des pratiques démocratiques.

1.6 La démocratisation comme objectif

Évidemment, le renouvellement des pratiques démocratiques nous intéresse dans la mesure où il interpelle le renouvellement des pratiques en aménagement. Et c'est du point de vue des opérateurs du processus que nous situons notre analyse. Pour ceux-ci, il importe de disposer d'outils pour réfléchir à ce qui constitue un bon processus de participation.

L'idée d'un bon processus renvoie à deux questions : comment « les choix de procédure [...] engagent des conceptions diversifiées des finalités et des buts de la participation » et comment ces choix « affectent la qualité du processus délibératif et des résultats » (Revel et *al.*, 2007b, p. 32). Autrement dit, pour réfléchir sur un processus, il faut, d'abord, saisir les objectifs qu'il poursuit et comprendre son fonctionnement. Ensuite, les qualités d'un processus seront différemment abordées selon l'objectif qu'on lui assigne (Rowe et Frewer, 2000). La seconde question est directement dépendante de la première. Aussi est-il important d'explorer d'abord quels sont les objectifs que l'on peut assigner à un processus de participation.

Bacqué *et al.* (2005b) ont synthétisé les objectifs des processus de participation en trois catégories. La première catégorie concerne l'amélioration de la gestion et la modernisation de l'administration.

« Ces démarches reposent sur l'idée qu'une gestion rapprochée des services urbains et travaillant avec les habitants serait plus efficace et mieux adaptée aux spécificités des populations et des territoires concernés » (2005, p. 25). La participation, dans cette perspective, constitue un remède contre l'inefficacité de la planification rationnelle et globale, mais elle ne s'attaque pas explicitement au déficit démocratique qui lui était aussi reproché.

La seconde catégorie d'objectifs concerne la transformation des rapports sociaux. Dans cette perspective, la participation est une occasion pour les citoyens de construire leur réseau social et pour les populations marginalisées, de s'intégrer à la société. « Dès lors, la participation vise sous différentes formes à remobiliser les habitants, à recréer du lien, à ouvrir des espaces de rencontres et d'échange » (Bacqué *et al.*, 2005, p. 28). Les auteurs incluent dans cette catégorie les diverses formes de « capacitation citoyenne ». Si celle-ci peut entretenir des objectifs démocratiques, il n'est pas rare qu'il s'agisse surtout de démarche d'insertion sociale d'où la politique est à peu près exclue.

La troisième catégorie regroupe plutôt les approches de la participation qui cherchent à en faire une réponse au déficit démocratique de la planification. « La participation est alors censée ne pas se cantonner à l'ingénierie gestionnaire ou sociale et déboucher sur une transformation des relations civiques » (Bacqué *et al.*, 2005b, p. 31). La distribution du pouvoir est alors au centre des préoccupations.

Parmi ces trois groupes d'objectifs, c'est le dernier qui retient notre attention car il pose un problème fondamental à l'urbanisme. Comment est-il possible de créer un espace de redistribution des pouvoirs dans le cadre d'une opération d'urbanisme qui, par définition, implique une asymétrie des pouvoirs et une certaine continuité avec les institutions existantes ? Comment peut-on prendre au sérieux l'objectif de démocratisation sans sacrifier l'idée même de planifier ?

2. PROCESSUS DE PARTICIPATION ET FORMES DE DÉMOCRATISATION

2.1 Processus de participation : dispositifs et démarches

Cette étude se donne comme prémisse que les diverses modalités des processus de participation impliquent des effets différents.

Mais qu'entend-on exactement par « processus de participation » ? Dans ce texte, nous utilisons cette expression pour désigner les moyens d'organiser la participation à l'élaboration d'un projet. On pourrait aussi les décrire comme les moyens qui permettent et encadrent la participation. Le terme de « participation » est plutôt englobant et peut désigner alternativement ses différentes formes : consultation, concertation, délibération, négociation, médiation. Consultation et concertation, bien qu'ils soient très usités, renvoient à des pratiques précises. Le premier concept évoque un processus sans prise sur la décision, le deuxième, la participation en amont des acteurs directement affectés par un projet. Le concept de délibération fait l'objet d'une réflexion plus systématique, mais il est associé à une situation d'échange d'arguments (Blondiaux, 2005). Quant à la négociation et la médiation, elles supposent un rapport de pouvoir préalable (Mermet, 2004) et ne sauraient s'appliquer à une diversité de situations de projet. Bref, seul le terme de participation est assez vaste pour englober la diversité des formes d'élaboration d'un projet.

Le rapport à l'urbanisme est déterminant dans notre questionnement. La participation dans un contexte urbanistique n'est pas libre de toutes contraintes. L'urbanisme possède ses logiques propres, ses limites, ses réseaux de personnes qui le portent (investisseurs, professionnels, politiques). Il s'inscrit dans un cadre légal. En même temps, il a un impact direct sur la vie des riverains, aussi il peut être fortement mobilisateur. La discussion autour d'un plan ou d'un projet urbain ne se limite pas nécessairement aux objectifs et aux valeurs, elle peut inclure des aspects physiques, architecturaux. En soi, la création d'une interface avec le public représente un défi parce que l'objet en jeu est difficile à saisir dans sa complexité.

Mais le sujet de ce texte n'est pas « la participation », mais bien ce qui lui donne forme. On peut penser à des assemblées, réunions, charrettes d'architecture, journées portes ouvertes, forums en ligne. Il s'agit là de formules diverses. Mais le choix de la formule n'épuise pas la question. Que demande-t-on aux participants d'effectuer ? Comment s'expriment-ils ? Y a-t-il vote, recherche de consensus ? On peut identifier un ensemble de moyens qui organisent l'interface entre le public et

l'élaboration du projet. Certains moyens sont affichés comme tels (par exemple, une matrice que des participants remplissent), d'autres jouent un rôle plus tacite (par exemple, le lieu où ceux-ci se rencontrent).

Mais le processus va-t-il au-delà des moyens ? Qu'en est-il de la manière de recueillir les résultats des interactions, de les classer et de les intégrer à la décision ? Si l'élaboration interpelle plusieurs fois le public, la mise en relation de ces épisodes relève-t-elle du processus ?

En fait, de multiples termes sont utilisés dans la pratique et dans la littérature théorique pour parler des différentes façons d'organiser la participation du public à l'aménagement. On lit alternativement dispositif, processus, démarche, méthode. En revanche, des définitions stables ne sont pas attachées à ces différents termes.

Blondiaux et Sintomer (2002) distinguent les règles écrites et non écrites du processus. Brose (2001) distingue trois aspects : les outils et instruments de la participation, la pratique et la manière de mener la participation, et enfin, l'enchaînement des activités. De notre côté, il nous semble surtout utile de distinguer ce que nous appelons le dispositif et la démarche.

Dans ce texte, nous appellerons « dispositif » le complexe de moyens, affichés ou non, qui organisent l'interface entre le public et l'élaboration du projet. Un dispositif est circonscrit spatialement et temporellement et porte généralement un nom. Certains dispositifs sont codifiés et deviennent des formules de participation (comme les charrettes communautaires). Certains dispositifs sont institutionnalisés et deviennent des instances (comme l'Office de consultation publique de Montréal).

En revanche, nous appellerons « démarche » le complexe de stratégies qui organisent l'interface entre le public et l'élaboration du projet. Une démarche peut faire appel à différents dispositifs et le choix des dispositifs comme leur séquence relèvent de la démarche. De même, le déroulement des interactions à l'intérieur du dispositif dépend de stratégies parce que celles-ci sous-tendent les dispositions des opérateurs. Est-ce que les opérateurs sont flexibles ou ils s'en tiennent au déroulement prévu ? À quoi sont-ils attentifs ?

Le « processus » renvoie à ce qui est intentionnellement entrepris pour mettre en forme les interactions autour de l'élaboration d'une opération d'urbanisme (plan, planification détaillée, projet urbain) par ceux qui ont la responsabilité d'organiser cette interaction. Cette responsabilité peut être assumée par un maître d'ouvrage, une tierce partie ou un regroupement de la société civile qui prend l'initiative de lancer une discussion pour élaborer un projet. Nous utiliserons le terme « opérateurs » pour désigner les responsables du processus.

2.2 Modalités des processus : la proposition d'Archon Fung

La réflexion sur les processus n'est pas nouvelle et certains ont tenté, déjà, de systématiser leurs diverses modalités. Beaucoup de ces discussions, toutefois, sont tournées vers une approche d'évaluation du cadre de la délibération (Callon *et al.*, 2001; Blondiaux, 2005). Contrairement à d'autres formules de participation qui peuvent se définir à partir d'outils spécifiques, la délibération se définit par rapport à un horizon de qualité des échanges entre ceux qui y participent. Aussi, les processus sont pensés au travers de critères qui se ramènent généralement au caractère ouvert, raisonnable et transparent des échanges et au traitement égal des participants. Mais ces critères se trouvent à mi-chemin entre les grands objectifs et les variables mêmes des démarches et dispositifs. Ils servent surtout à vérifier à quel point l'on s'approche d'un idéal délibératif; or, la délibération ne constitue pas le pôle unique de la participation, mais plutôt l'un des pôles qui « [définissent] l'espace de variation des choix d'organisation du débat public » (Simard et Fourniau, 2007, p. 324).

Archon Fung (2003; 2006) s'est intéressé plus directement aux processus pour en faire ressortir les variables et leurs conséquences. Dans une première version de sa réflexion (2003), il a proposé « huit choix de design institutionnel et leurs effets ». Il identifie ces huit choix de la manière suivante : but de l'exercice, recrutement des participants, thème des discussions, mode de délibération, fréquence, importance des enjeux, caractère décisionnel et rôle dans le suivi (Fung, 2003). Plus tard, il a repris ce travail pour ramener les variables à trois (Fung, 2006). Le recrutement des participants devient la première variable et elle est considérée selon l'ouverture. Le processus le plus ouvert laisse les participants s'autosélectionner tandis que d'autres ciblent certains groupes ou limitent l'accès à une liste d'invités. La deuxième variable est la manière de discuter et de décider selon l'intensité. Celle-ci regroupe plusieurs variables de la liste de 2003 : le thème, la fréquence, l'importance des enjeux et le caractère décisionnel. L'intensité du mode de discussion est comprise comme un continuum allant de l'écoute passive à la discussion en groupe jusqu'à la recherche de consensus décisionnel. Enfin, le caractère décisionnel constitue spécifiquement la troisième variable. Fung y inclut des effets comme les bénéfices personnels pour les participants (apprentissage) et la visibilité d'un enjeu dans la société.

La simplicité de cette série de variables est séduisante. Mais ce modèle n'est pas sans problèmes. La gradation dans l'ouverture du dispositif (première variable) peut paraître logique. La gradation dans l'intensité (deuxième variable) l'est beaucoup moins. Pourquoi des discussions plus intenses conduisent-elles à une décision ? Qu'en est-il d'une écoute passive suivie d'un vote décisionnel ? Dans la présentation de cette variable, Fung évoque une diversité d'aspects : la taille des groupes, la récurrence, l'information donnée en appui aux participants. Il n'est pas clair que ces aspects peuvent

être ordonnés sur une seule échelle. Est-ce qu'un groupe vaste bien informé mène des discussions plus intenses que des petits groupes peu encadrés ?

La variable de la décision est aussi ambiguë, car elle mêle le processus aux effets du débat. Même le recrutement des participants pose problème parce qu'il ne considère que le moyen affiché (mode de sélection) et non ce qui relève de la démarche (choix des thèmes, caractère technique des discussions) et qui définit le « coût d'entrée » (Revel *et al.*, 2007b) dans le processus — ce que lui-même évoquait dans son travail de 2003. En fait, il est de loin insuffisant de parler de recrutement des participants et d'ignorer les positions qu'occupent les participants dans un processus. Il ne suffit pas d'y accéder, encore faut-il y trouver sa place. Fung (2006) ne considère pas ce qui détermine les rôles des participants, assumant une égalité de fait pour quiconque y est entré. Il ne considère pas non plus la jonction entre les différentes étapes d'un processus, ni la possibilité que ce processus soit infléchi en cours de route.

Ainsi, malgré son élégante simplicité et l'écho qu'il a reçu dans la recherche, notamment dans les différentes contributions au livre de Revel *et al.* (2007a), le modèle de Fung n'apparaît pas suffisant pour rendre compte de la spécificité de chaque processus.

2.3 Modalités des processus : construction d'un modèle

Il existe une source d'information fort utile pour construire un modèle apte à décrire la complexité des processus de participation : ce sont les guides pratiques à l'intention des opérateurs. Ces guides ne contiennent pas de modèles théoriques, par contre, ils offrent souvent une réserve de questions, proposées comme aide-mémoire aux professionnels qui s'apprêtent à concevoir une démarche de participation.

Nous avons, au début de ce travail, systématisé les informations contenues dans quatre guides : *Participatory Workshops : a source of 21 sets of ideas & activities* de Robert Chambers (2002), *Designing Public Consensus* de Barbara Faga (2006), *Community Participation Methods in Design and Planning* de Henri Sanoff (1999) et *The Community Planning Handbook* de Nick Wates (2000).

Il en existe, bien sûr, beaucoup d'autres. L'étude de ces guides permettait de situer une première grille d'analyse que nous allions pouvoir raffiner dans le travail de terrain. Ces guides étaient facilement accessibles et ils sont — à l'exception de Faga (2006) qui est trop récent — régulièrement cités dans la littérature. Nous avons constaté, arrivé au quatrième, que les nombreux recoupements indiquaient une certaine saturation. Il serait néanmoins intéressant de poursuivre ce genre de travail en l'étendant à des exemples au-delà du monde anglo-saxon.

Dans le livre de Henry Sanoff, on trouve un aide-mémoire construit à partir de questions sur la population ciblée et sur la fonction du dispositif. Sanoff propose cinq points à examiner de manière à déterminer « what is to be accomplished when there is an acknowledged need to involve citizens » (2000, p. 9).

- > Qui va participer ?
- > Quel est le but de l'activité (produire des idées, identifier des attitudes, résoudre un conflit, évaluer une proposition, évacuer des tensions, etc.) ?
- > Quel est le but du processus de planification (revitaliser un centre-ville, construire un ensemble de logements, etc.) ?
- > Quelle méthode va être employée ?
- > Où s'inscrit l'activité dans le processus ?

Nick Wates présente, dans le même esprit, un tableau qui sert d'aide-mémoire pour la préparation d'un évènement de planification stratégique (2004, p. 166). Les questions sont :

- > Quelle est la méthode de participation ?
- > Qui va participer ?
- > Quel est le but de l'activité ?
- > Quels sont les rôles de chacun ?

Plus loin, il mentionne d'autres questions, notamment :

- > Quelle forme d'expertise ?
- > Quel matériel est nécessaire ?

Robert Chambers a réuni une liste des « 21 Questions when Preparing for Participatory Workshop and Learning » (2002, p. 4-6). Cette liste recoupe la plupart des questions soulevées par les deux autres auteurs : Quel est le but de l'activité ? Comment l'activité s'inscrit-elle dans la démarche ? Qui va participer ? Quels seront les rôles réciproques ? Quelles méthodes d'interaction seront utilisées ? Mais il ajoute à ces préoccupations de base une série d'autres questions déterminantes pour la forme d'un dispositif :

- > Qui va définir la démarche ?
- > Où se déroule l'activité ?
- > À quel moment et quelle est sa durée ?
- > Quelle langue, quel langage seront utilisés ?
- > Comment les participants seront préparés avant l'activité ?
- > Quelle forme prendront les résultats de l'activité (plan, rapport, etc.) ?
- > Comment sera effectué le suivi ?
- > Qu'est-ce qui restera indéterminé (flexible, non planifié) dans la démarche ?

Barbara Faga ne formule pas de questions, mais donne plutôt une série de « trucs du métier » pour la préparation d'une démarche de planification (2006, p 218-220). Quelques-uns renvoient à des composantes du dispositif. Elle suggère, notamment, de porter attention

- > Aux méthodes de promotion de l'activité auprès des populations sous-représentées;
- > Aux méthodes d'illustration de l'information;
- > Au style d'animation;
- > Et, ailleurs dans son livre (2006, p. 116), au contenu sur lequel portera la discussion (un diagnostic, des scénarios, un avant-projet, un bilan).

L'ensemble de ces points peut être synthétisé en cinq rubriques qui rassemblent, en quelque sorte, ce qui est intentionnellement entrepris pour mettre en forme les interactions par ceux qui ont la responsabilité d'organiser cette interaction.

Tableau 1. Modalité des processus

(1) Cadre du dispositif	Quel est le cadre général du dispositif (lieu, moment et durée) ?
(2) Inscription du dispositif	Comment le dispositif s'inscrit-il dans la démarche (rôle du dispositif, sa flexibilité, contenu soumis au débat, forme que prendront les résultats, lien avec la décision) ?
(3) Structure du processus	Comment l'ensemble du processus est structuré (sa finalité, sa temporalité, suivi, enchaînement entre les activités) ?
(4) Participants et rôles	Quels participants sont convoqués et quels rôles jouent-ils les uns par rapport aux autres (publicité, ouverture, et rôle, notamment, des experts) ?
(5) Structure des interactions	Qu'est-ce qui structure les interactions (langages, préparation des participants, méthodes d'illustration et d'animation) ?

Il s'agit de catégories ouvertes qui peuvent se raffiner avec les observations plutôt que de variables dont nous cherchons à vérifier l'impact. L'objectif est de contribuer à la construction d'un modèle qui décrit la relation entre des modalités du processus et des phénomènes de démocratisation. La simplification que mène Fung n'est pas utile dans ce contexte, car nous visons, non pas à mettre en place un cadre d'évaluation, mais plutôt à dégager, pour les opérateurs, une série de mise en relation entre les modalités des processus et les effets de démocratisation.

Nous aurons l'occasion plus loin de revenir en détail sur ces cinq composantes en les attachant à des éléments de la problématique. Maintenant, puisque le processus est un instrument et que nous nous attardons spécifiquement à sa finalité démocratique, il nous faut brièvement considérer ce que l'on entend ici par démocratie.

2.4 La démocratie et l'urbanisme

Il serait peu utile d'appuyer cette étude sur une définition normative de la démocratie. Si la démocratie correspond à un ensemble fixe de droits et d'institutions, il est vain de s'interroger sur ses formes. Au contraire, la multiplicité des épithètes qu'on accole à la démocratie – « directe », « représentative », « participative », etc. – nous rappelle qu'elle est plurielle. Alors, qu'ont en commun les différentes formes de démocratie ? Nous répondrons qu'elles proposent toutes, à leur façon, une solution (partielle) à l'impératif de la société égale.

Jacques Rancière (1995, 2005) a construit son œuvre de philosophe politique autour de la notion de démocratie comme mise à l'épreuve du principe d'égalité. Le propre des régimes dits démocratiques est de reconnaître l'égalité de tous en droit. Vivre dans un tel régime est pourtant l'occasion de vérifier en permanence comment l'égalité formelle est contredite par les inégalités de fait. Tous les citoyens⁴ sont égaux, dit-on d'une part, mais d'autre part, certains citoyens sont des promoteurs, des experts, ou des représentants d'associations. Tous citoyens, et alors ? Pour Rancière, la démocratie est cette force qui s'oppose, dans une tension permanente, à la concentration des pouvoirs. « L'égalité n'est pas un donné que la politique met en application, une essence que la loi incarne ni un but qu'elle se propose d'atteindre. Elle n'est qu'une présupposition qui doit être discernée dans les pratiques qui la mettent en œuvre. » (Rancière, 1995, p. 57). La démocratie est le chantier permanent de la société égale. Elle se réalise à la marge, par la contestation, et par l'inclusion d'individus, d'enjeux ou d'idées dans un espace d'égalité. « La société égale n'est que l'ensemble des relations égalitaires qui se tracent ici et maintenant à travers des actes singuliers et précaires » (Rancière, 2005, p. 106).

La réflexion de Rancière ne s'ancre dans aucune institution en particulier. Nous nous proposons de travailler à partir du concept de démocratie qu'il a élaboré pour le confronter au contexte particulier de l'urbanisme. Pour cela, nous avons d'abord procédé à une revue de la littérature pour identifier ce qui, chez différents auteurs qui se sont intéressés à la participation en urbanisme, s'apparentait à un effet de démocratisation. Pour amorcer cette revue de la littérature, nous avons identifié dans la littérature quelques typologies contribuant à dégager quelques grandes catégories d'effets des processus. Ces diverses typologies présentent une étonnante convergence.

Bacqué *et al.* (2005b) ont construit une typologie (présentée plus haut) sur les objectifs de la démocratie participative. Objectifs et effets ne sont pas bien éloignés conceptuellement si l'on considère qu'un objectif qui se réalise implique nécessairement un effet. Les catégories d'objectifs,

⁴ Rancière n'utilise pas ce concept de citoyens, lui préférant le terme « peuple » dont la double signification (ensemble de la population et couche inférieure de la société) s'avère plus fertile pour son analyse. Dans le contexte des institutions participatives, le terme « citoyen » est toutefois plus usité que celui de « peuple ».

pour les rappeler brièvement, sont l'efficacité de l'action publique, la recréation du lien social et l'extension de la démocratie. Plus généralement, ces objectifs renvoient à trois sphères distinctes : la sphère de l'action ou du projet, celle des relations entre les personnes et enfin celle de la politique. Bousbaci et Findeli (2005) font une distinction semblable en analysant les dimensions d'un projet. Le projet serait aussi constitué de trois parties : le produit, le processus et les acteurs. Selon Bousbaci et Findeli, le changement de focus dans la théorie du design du produit au processus puis du processus aux acteurs a amené l'émergence progressive des questions éthiques dans ce domaine. L'émergence de l'éthique serait donc liée à une certaine visibilité des personnes dans le design et à un univers de pratique associé à l'*agir* (au bien agir) plutôt qu'au *faire* (faire quelque chose).

Dans un tout autre registre, Simard et Fourniau (2007) s'intéressent aux effets du débat public sur les apprentissages dans une perspective d'évaluation du débat. Ils identifient trois niveaux d'apprentissage qui correspondent à un niveau d'intégration de l'expérience dans le débat. Le premier niveau est la transformation du projet par la reconnaissance de raisons communes. Le second niveau est l'instauration d'une relation de partenariat à long terme (comme le suivi de la mise en œuvre en concertation). Enfin le troisième niveau est la « reconnaissance sociale » d'un acteur qui acquiert une légitimité dans un débat.

Ces trois typologies nous suggèrent que les effets peuvent être liés à trois aspects du processus : le projet d'aménagement, les relations des acteurs à l'intérieur du processus lui-même et les relations des acteurs au-delà du processus (cette dernière catégorie renvoyant aux concepts « d'extension de la démocratie », de « visibilité des personnes », de « reconnaissance sociale »). Ces effets ne sont pas, par ailleurs, nécessairement convergents, mais comme le remarque Mermet (2007), le débat public remplit plusieurs rôles simultanés, même contradictoires.

Nous allons maintenant regarder plus en détail chaque catégorie pour comprendre ce qui les caractérisent et quels sont les enjeux qui leurs sont propres. Les catégories que nous utilisons s'intitulent respectivement la perspective du projet, la perspective des relations et la perspective du conflit.

2.5 L'épreuve des résultats : la perspective du projet

À la question des effets de démocratisation produits par les processus, une partie de la littérature nous indique que ceux-ci se manifestent en intégrant dans les résultats le contenu de la participation.

L'attention portée au projet implique que les discussions qu'on y mène sont instrumentales : le présupposé d'égalité ne s'actualise qu'à condition qu'un produit ressorte du processus (pour reprendre les termes de Bousbaci et Findeli) – un produit qui ressemble à ceux qui l'ont défini.

Cette perspective se retrouve dans l'idée que le caractère démocratique d'un processus se vérifie dans la décision (Fourniau, 2007). Simard et Fourniau (2007) en parlent comme d'un effet d'apprentissage (voir plus haut), mais on peut tout aussi bien considérer la transformation du projet comme un effet de démocratisation. Dans cette perspective, le processus est une interface qui valide une proposition ou un véhicule qui capte les désirs et demandes des citoyens pour les traduire dans la transformation de l'espace bâti. Ceux qui font de la transformation (ou non) du projet au bout du processus un indicateur de son caractère démocratique s'inscrivent dans cette perspective. Plus généralement, ceux qui considèrent le projet d'aménagement comme le seul résultat pertinent du processus adoptent une perspective à l'intérieur de laquelle les effets de démocratisation passent nécessairement par le projet.

Dans cette perspective, les effets de démocratisation du processus se manifestent dans sa capacité à créer un espace où la population peut modeler le projet.

Les modalités par lesquelles la création d'un tel espace est possible divergent grandement selon les auteurs. Pour un certain nombre d'auteurs issus de la pratique architecturale, le projet lui-même est le lieu privilégié de la démocratisation soit par des exercices de design participatif (Petrescu, 2005; Schreurs *et al.*, 1981) ou par la création d'espaces qui stimulent l'éclatement de gestes individuels pour faire de l'espace public un espace démocratique (Chase *et al.*, 1999; Lerup, 1977; Zardini et Bosari, 2008).

Si cette version de la perspective du projet cherche à mettre en place les dispositifs les plus ouverts possible, une vision plus formelle pose typiquement la question du niveau d'encadrement nécessaire pour que les citoyens puissent effectivement avoir un effet sur le résultat du projet. Ainsi, Zeisel (1976) propose d'insérer dans le dispositif le visionnement d'une série de représentations graphiques de manière à ce que tous les partis imaginent les aménagements à partir des mêmes matériaux. Reis (2000) indique que les professionnels doivent jouer un rôle dans le processus de participation afin de s'assurer que le projet tienne compte des besoins des usagers que les usagers eux-mêmes ne connaissent pas.

Alexander Garvin relate, dans son avant-propos au livre de Barbara Faga (2006, p. viii), une anecdote qui illustre bien la tension entre l'ouverture du dispositif et l'encadrement qui est nécessaire pour effectivement donner aux participants une prise sur les résultats.

In 1968, I attended a meeting with about 100 residents of the Bushwick section of Brooklyn, New York, which at the time was a depressed, lower-income neighborhood that had been largely neglected by public officials. A "professional planner" taped an enormous sheet of paper across one end of the room. Using a Magic Marker he listed numbers on one side of the page. Then he asked "What do you want in Bushwick?" One by one he filled in desires listed by some of the people in the room. Suddenly, a very angry welfare mother took the floor. "We don't need a wish list," she screamed. "We want things to happen, but we don't know

what is realistic. You're the professional! You should be telling us what the alternatives are, how they can be paid for, and what you recommend. Then we'll decide." From that moment, I understood the difference between a serious public process and a charade.

En même temps qu'elle explicite la perspective du projet dans sa version formelle, cette citation identifie la contradiction qui se trouve à son fondement : l'énumération des désirs ne donne pas de prise sur les résultats. Cette critique évoque le défi de la délibération identifié par Bacqué *et al.* (2005b). Si la qualité des résultats dépend de la qualité de la participation, remarquent-ils, il importe de mettre en place un dispositif qui favorise les échanges raisonnables plutôt que le chaos des paroles sans prise sur le réel.

Dans ce survol, on aperçoit un premier dilemme quant aux processus : la liberté des participants, mise de l'avant par certains, est nuancée par d'autres, qui voient dans une certaine forme d'encadrement, au contraire, plus de potentiel quant à la démocratisation.

2.6 L'égalité dans le dialogue : la perspective des relations

Si le processus peut donner les moyens au public d'assumer un rôle qui se rapproche de celui des décideurs dans le projet, cela révèle que des effets de démocratisation peuvent se manifester à l'intérieur du processus, sur le plan des relations entre les participants. Cette hypothèse déplace l'attention des résultats vers le processus. « Dans le (court) moment du débat public s'instaure une configuration politique inédite dans laquelle les places sont redistribuées et dans laquelle l'égalité symbolique dans la prise de décision semble prévaloir » (Revel *et al.*, 2007b, p. 16).

Dans cette perspective, le projet est un instrument. L'objectif n'est pas tant que le projet ressemble à ceux qui l'ont fait qu'il rassemble divers acteurs et les mette dans une situation telle qu'ils doivent dialoguer sur une base nouvelle. La démocratisation se produit au niveau du processus même. Ces changements dans les relations peuvent se manifester de diverses manières : l'acquisition de compétence, un nouveau partage des rôles, la création de liens de confiance.

John Forester (1999) critique les dispositifs formels de participation (du type assemblée publique) en défendant l'idée que l'essentiel se trouve justement au-delà de l'expression d'opinion : « some meetings can be so structured, so predictable, so predetermined that no one learns much of anything new » (Forester, 1999, p. 141). Selon Forester, ce qui excède le contenu de l'intervention – la manière de parler, les détails, les histoires – permet aux participants de se connaître mutuellement et donc de construire une relation de confiance. La démocratisation advient dans cette perspective, non pas parce qu'un projet représentatif des désirs des citoyens est implanté sur le territoire, mais parce que les participants ont construit entre eux des relations plus égales : « At the heart of this transformative account is a view of citizens' performances in safe rituals of participation in which

citizens not only pursue interests strategically and display themselves expressively, but reproduce and reconstitute their social and political relationship with one another too » (Forester, 1999, p. 130). Le processus permet d'apprendre, de créer des alliances, d'augmenter sa capacité d'agir.

Cette attention à la transformation des relations est commune à plusieurs champs de pratique. En travail social, Prades (2006) remarque que des dispositifs de participation en institution de soin, en laissant s'exprimer les personnes sur leur milieu, avaient surtout comme effet de renforcer les capacités de ces personnes. À plusieurs égards, cette perspective rejoint celle de l'*empowerment*. Dans son acception la plus courante, cette notion « décrit à la fois un objectif et une méthodologie collective, un processus d'apprentissage des individus membres de groupes défavorisés en vue d'une insertion sociale où ils peuvent faire valoir leur culture et leurs intérêts » (Bacqué *et al.*, 2005b, p. 29).

Quelles modalités du processus de participation sont davantage susceptibles d'entraîner cette mise à égalité des rapports par l'apprentissage et la création de liens personnels ? Pour Forester, les moments de dialogue informel et l'inscription du dispositif dans la durée sont des conditions qui permettent aux participants de construire ensemble des relations de confiance. Mais en revanche, un processus trop souple laissera les rapports existants se perpétuer. Plusieurs auteurs s'interrogent sur les modalités d'encadrement de la participation susceptibles de produire cette transformation des relations.

Pour Forester, moins le participant est concentré sur son but immédiat ou son intérêt, plus il pourra apprendre du processus. Il faut donc « délibérément distraire les participants de leur focus étroit » (Forester, 1999, p. 148).

Patsy Healey (1997) suggère d'inscrire dans le dispositif une règle d'ouverture et une règle de réflexivité. Il faut, écrit-elle, accepter une pluralité de modes de communication, inclure la plus grande diversité possible de participants et explorer chaque enjeu dans toutes ses implications symboliques. Des règles strictes de dialogue seraient le meilleur moyen de concilier les deux pôles de cette contradiction. C'est aussi l'avis de Loïc Blondiaux qui, comme beaucoup d'autres auteurs qui réfléchissent au cadre idéal d'un débat à armes égales (Callon *et al.*, 2001, Fourniau, 2001), situe le caractère démocratique d'un exercice de délibération dans les « conditions d'une discussion égalitaire, libre, non-violente et ouverte » (Blondiaux, 2005, p. 127). Ce cadre peut être posé par des règles pertinentes. Il peut être aussi le résultat d'apprentissages qui donnent aux participants les compétences pour débattre avec les professionnels.

La question des relations interpelle les rôles attribués aux participants et aux professionnels. Pour Till (2005), l'architecte, dans un dispositif de participation, doit quitter l'espace abstrait de sa pratique et accepter de s'inscrire dans le quotidien. Mais ce faisant, il ne doit pas renoncer à ses

compétences professionnelles, au risque de priver les citoyens avec lesquels il travaille du pouvoir qu'il a d'augmenter leur capacité d'agir.

Par ailleurs, en plus de l'évolution des relations à l'intérieur du processus, il faut aussi considérer l'ouverture du processus. Pour les participants, le niveau d'information nécessaire à la participation définit le « coût d'entrée » dans le processus (voir notamment Revel *et al.*, 2007b). La capacité d'intégrer un échantillon diversifié de citoyens constitue un autre chemin par lequel le processus peut contribuer à étendre la démocratie.

2.7 Le droit au dialogue se gagne : la perspective du conflit

La transformation des relations sociales suppose la possibilité de suspendre, ou du moins de minimiser grandement, les effets des relations de pouvoir à l'intérieur d'un processus de participation. Plusieurs auteurs affichent un scepticisme marqué face à cette hypothèse.

Ainsi, certains doutent qu'une part égale dans les interactions puisse être consentie au public sans que celui-ci conteste d'abord les règles existantes. Ils voient dans la contestation le signe d'un processus de démocratisation en cours dans la dynamique des interactions.

Pour Fourniau (2007), il n'y a pas de transformation possible des relations si le processus n'est pas lui-même contesté. Ce qu'il appelle le « débat sur le débat » correspond non seulement à la remise en question des règles, mais aussi à la vérification par les participants de la portée démocratique du dispositif. « C'est moins l'énoncé de règles procédurales qui importe aux participants, que les épreuves pratiques qu'ils se donnent pour vérifier les conséquences en termes d'égalité dans le débat et d'efficacité possible sur la décision » (Fourniau, 2007, p. 71). Il écrit plus loin : « Sans ces disputes, la discussion resterait enfermée dans la reproduction des clivages existants » (Fourniau, 2007, p. 73). Le principal effet de démocratisation serait alors la conquête d'une place, ce que Simard et Fourniau (2007) identifient comme un effet de « reconnaissance sociale ».

Pour Mermet *et al.* (2004), l'institution d'un cadre de discussion égalitaire relève de la tromperie s'il n'y a pas, en dessous, des rapports de force équilibrés. Le principal effet de démocratisation se situe dans la possibilité de bloquer un projet et celle-ci peut être tout aussi bien acquise à l'extérieur du processus institué. « Ce qui mesure la portée de la concertation (ou des négociations) autour d'un projet, c'est la place donnée (ou prise par) la possibilité que ce projet soit finalement refusé ou profondément requalifié » (Mermet *et al.*, 2004, p. 2). En suivant leur raisonnement, le processus devrait délibérément prêter le flanc à la contestation pour effectivement produire des effets de démocratisation. « Cette prise permanente à la contestation fait la fragilité du processus, elle en fait aussi le caractère démocratique » (Revel *et al.*, 2007b, p. 14).

Pour d'autres auteurs, la démocratisation n'advient pas *au travers* du processus de participation, mais *malgré* celui-ci, en faisant jouer dans le processus les conflits qui traversent la société. Aussi, leur analyse cherche à comprendre comment le processus rend les conflits invisibles.

Pour contrôler l'apparition de conflits, il est possible de contrôler *qui* participe. « La façon d'organiser le cadre participatif indique qui sont les acteurs qui peuvent à bon droit s'exprimer. C'est ce que nous appelons la qualification citoyenne, entendue comme le processus d'attribution d'une représentativité reconnue comme juste et légitime à un ensemble de citoyens (individuels ou collectifs) désireux de s'exprimer » (Bherer, 2006, p. 26). Bherer remarque que certaines formes de qualification citoyenne excluent de fait la participation des groupes. Ce faisant, le processus peut limiter la capacité des groupes à exercer des pressions. La création de rapports de forces égaux au travers de la mobilisation serait une condition essentielle à la véritable participation (Fung et Wright, 2005).

Gauthier (2006), en analysant la médiation environnementale, constate que ce modèle de processus, par rapport aux audiences publiques qu'il vient remplacer, a surtout comme effet d'empêcher l'émergence de conflits. « La nature même de la médiation environnementale a pour effet d'écarter les enjeux considérés comme étant non-négociables et, par conséquent, d'exclure toutes les questions relatives à la justification des projets et aux politiques environnementales » (Gauthier, 2006, p.180). Ce type de processus écarte la possibilité de remise en question du projet pour concentrer l'attention sur les conditions de sa mise en œuvre.

Rui (2005) identifie d'autres moyens d'écarter les conflits d'un dispositif de participation : couper la parole, contrôler la diffusion des annonces, choisir le lieu de l'assemblée. Il est aussi possible de noyer la parole dissidente dans la foule des habitants de base, ou de disqualifier la parole de certains en « soulignant l'impolitesse » (Rui, 2005, p. 83). Pour Rui (comme pour Fourniau), le refus par les citoyens du cadre de débat qui leur est offert est une condition nécessaire pour que la démocratisation advienne au travers du dispositif. « Participer, c'est d'abord vérifier jusqu'à quel point les institutions nient, tolèrent ou reconnaissent les *dissensus* et l'égalité de tous à les faire surgir dans l'espace public » (Rui, 2005, p. 85). En simplifiant, on pourrait dire que le citoyen qui accepte le processus tel qu'il est formulé ne participe pas à la démocratisation : en fait, il légitime le pouvoir. Pour Parazelli et Tardif (1998), l'*absence* de conflit est inquiétante parce qu'elle est signe que l'État est parvenu, sous le masque du consensus, à imposer sa logique technocratique.

Dans la perspective du conflit, le processus est d'emblée suspect. Pour certains, il peut délibérément s'offrir à la contestation. D'autres auteurs nous invitent à repérer les mécanismes conçus pour escamoter les conflits.

2.8 Des effets et des dilemmes

Les processus de participation en urbanisme semblent produire, selon la littérature, trois grandes catégories d'effets. Chacune de ces catégories met en lumière les insuffisance des autres. Si le projet est fidèle au contenu des discussions, on peut se demander si les discussions ont été menées sur un mode égalitaire. Si les discussions ont été menées sur un mode égalitaire, on peut se demander si le cadre même des discussions a été établi de manière égalitaire. Et si le débat se déplace sur le cadre même du débat, on peut se demander si quoi que ce soit en ressortira en termes de projet. L'idée de démocratisation semble toujours repoussée à un autre niveau du processus. On pourrait en conclure que les prétentions égalitaires de l'urbanisme ne sont qu'un leurre. Ce serait, selon nous, ignorer l'essentiel. La démocratie, dans la définition que nous adoptons, n'est justement pas un ensemble d'institutions, mais une mise en tension de la distribution des rôles et des parts sur la base d'un principe d'égalité. Et cette mise en tension peut prendre plusieurs formes, c'est-à-dire se manifester sous des formes variées, à partir de modalités variées et parfois contradictoires des processus.

Pour éclairer les professionnels de l'urbanisme qui prennent au sérieux le projet de démocratisation de leur discipline, il nous semble donc crucial de fournir des outils pour comprendre et anticiper les effets des processus. Notre revue de la littérature offre plusieurs considérations sur ces effets. Voici comment on peut organiser les modalités des processus et leurs effets sur la base du tableau 1.

Tableau 2. Synthèse de la littérature : quelques caractéristiques des processus et leurs effets

Catégories de caractéristiques	Caractéristiques du processus	Effet de cette caractéristique
(1) Cadre du dispositif	Aucun exemple mentionné.	...
(2) Inscription du dispositif	Aucun exemple mentionné.	...
(3) Structure du processus	Absence de processus : les citoyens aménagent leur espace librement.	<i>Projet</i> . Caractère démocratique de l'espace public (Chase <i>et al.</i> , 1999).
	Approche de diversion délibérée des participants par rapport à leurs objectifs.	<i>Relations</i> . Permettre de reconfigurer les rapports (Forester, 1999).
	Longue durée.	<i>Relations</i> . Création de liens de confiance (Forester, 1999).
	Approche d'ouverture à la contestation.	<i>Conflit</i> . Permettre que le projet soit refusé (Mermet <i>et al.</i> , 2004).
(4) Participants et rôles	Inscription des professionnels dans le processus pour tenir compte des besoins des participants.	<i>Projet</i> . Résultats plus proches des vrais besoins des usagers (Reis, 2000).
	Contrôle des participants.	<i>Conflit</i> . Éviter la participation des groupes pour maintenir l'asymétrie du pouvoir (Bherer, 2006).
	Noyer la parole dissidente dans la foule des habitants de base.	<i>Conflit</i> . Éluder l'opposition (Rui, 2005).
	Disqualifier la parole de certains en soulignant l'impolitesse.	<i>Conflit</i> . Éluder l'opposition (Rui, 2005).
(5) Structure des interactions	Visionnement de représentations graphiques.	<i>Projet</i> . Meilleure prise sur la formulation des résultats (Zeisel, 1976).
	Énumération des désirs.	<i>Projet</i> . L'énumération des désirs ne donne pas de prise sur les résultats (Faga, 2006).
	Espace laissé aux discussions informelles.	<i>Relations</i> . Création de liens de confiance (Forester, 1999).
	Règles d'ouverture et de réflexivité.	<i>Relations</i> . Égalité dans le dialogue (Healey, 1997).

Notre revue de la littérature fait aussi apparaître un certain nombre de questions quant aux modalités du processus.

- > Quel degré de contrôle des participants est le plus propice à la création de relations égales ?
- > Quel arbitrage opérer entre l'ouverture du processus à une diversité de participants et l'arrimage de son contenu avec les contenus techniques utilisés par les décideurs ?
- > Faut-il donner prise au « débat sur le débat » ou miser sur les résultats de l'opération d'urbanisme ?
- > Quelle place doit-on faire aux aménagements spontanés ou informels de l'espace public ?

À partir de notre étude de cas sur la Lomba do Futuro, nous nous proposons de poursuivre cette étude sur les processus et leurs effets en repérant les effets du processus que nous observons pour identifier les modalités qui y jouent un rôle stratégique. Ainsi, notre questionnement abordera tour à tour les effets de démocratisation des processus sous l'angle des résultats, des relations et des conflits. Cette grille nous servira à organiser notre lecture des effets et à remonter vers les modalités du processus qui ont eu un rôle déterminant.

Mais avant d'entreprendre ce travail, nous allons apporter les précisions nécessaires sur notre parcours méthodologique et donner quelques éclaircissements sur le contexte dans lequel a pris place la Lomba do Futuro.

3. PARCOURS MÉTHODOLOGIQUE

Cette analyse s'est construite de manière inductive au travers de multiples allers et retours. Les étapes peuvent être résumées de la manière suivante :

- 1) Construction d'une première hypothèse à partir d'une revue de la littérature et d'observations exploratoires du budget participatif sur le Plateau-Mont-Royal à l'automne 2006;
- 2) Préparation de l'enquête et cueillette de données à Porto Alegre de janvier à juillet 2007;
- 3) Analyse des données de Porto Alegre et révision de l'hypothèse à la fin 2007 jusqu'à la fin 2008. Cette analyse a été nourrie par l'étude d'expériences de débat public à Montréal, dans le cadre du projet de recherche *Ville durable, débat public et urbanisme à Montréal*;
- 4) Rédaction des conclusions à l'hiver 2009.

L'approche méthodologique privilégiée relève essentiellement de l'analyse qualitative selon des formules de théorie ancrée (*grounded theory*), notamment celles présentées par Dey (1993). Cette approche consiste à faire émerger un ensemble des catégories d'interprétation à partir d'une observation rapprochée des données. L'ensemble des données est ramené à de petites unités d'information individuellement étiquetées. Au travers de ce travail de classement émergent des réflexions, hypothèses et pistes de conclusions qui sont recueillies systématiquement.

Dans cette section, nous allons relater, de manière chronologique, comment nous avons utilisé certains outils de cueillette de données et d'analyse.

3.1 Construction d'une première hypothèse

Le thème de cette recherche étant la relation entre les processus de participation en urbanisme et leurs effets sur le plan de la démocratisation, nous devons, d'entrée de jeu, procéder à un survol théorique de ces deux dimensions. Pour systématiser notre compréhension des processus de participation, nous avons parcouru une variété d'ouvrages proposant à des professionnels de l'aménagement des méthodes d'interaction avec le public (Chambers, 2002; Faga, 2006; Sanoff, 1999, Wates, 2000) et analysé un corpus d'ouvrages et d'articles consacrés à la participation pour dégager ce qu'on pouvait appeler des effets de démocratisation.

Dans la même période, nous assistions aux assemblées du budget participatif dans l'arrondissement Plateau-Mont-Royal. Le budget participatif ne relevait pas, à proprement parler, de cette recherche⁵, puisqu'il ne s'agissait pas d'un dispositif de participation en urbanisme, les citoyens étant appelés à

⁵ Ces observations se faisaient dans le cadre du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Lyon, Grenoble et Montréal*, sous la direction de Mario Gauthier, Florence Paulhiac, Michel Gariépy et Frank Scherrer.

prioriser des catégories d'investissement sans les localiser. Mais il s'agissait d'un dispositif innovant et évolutif. Le suivi de son évolution rendait visible les effets du dispositif parce que ceux-ci, en retour, suscitaient des adaptations.

Ainsi, dans un premier temps, le dispositif se présentait comme une oreille tendue qui enregistrait les propositions des citoyens pour les mettre à exécution. Il promettait des résultats tangibles tout en laissant une marge pour exprimer des opinions divergentes, notamment sur le dispositif lui-même. Mais les citoyens avaient peu de prise sur les résultats. Une connaissance partielle de la mécanique budgétaire les tenait à l'écart du véritable débat. Un nouvel outil a été ensuite introduit; il s'agissait d'une grille avec laquelle les citoyens pouvaient facilement décider en petits groupes de priorités d'investissement. Avec cet outil, le dispositif mettait en place les conditions de l'égalité à l'intérieur de la participation même. Mais ce faisant, il effaçait les propositions marginales et surtout, rendait invisibles les conflits que la première phase avait révélés.

En tentant de lire ces adaptations à la lumière de la réflexion sur les effets de démocratisation, un pas décisif a été franchi dans la construction de l'hypothèse. Ce qui se révélait était ce que, ailleurs, Mermet (2007) a appelé la polychrésie du débat : un processus de participation génère plusieurs effets en même temps, y compris des effets contradictoires. Des perspectives théoriques qui semblaient inconciliables expliquaient individuellement des moments du processus, mais aucune n'en expliquait la totalité. Aussi, plutôt que de choisir une perspective théorique, il semblait nécessaire de faire appel à toutes et de porter notre attention sur les moments du processus et les passages d'un type d'effets à un autre. Ceci introduisait un tournant dans la portée de notre analyse. Il ne s'agissait plus de trouver quel processus produisait les meilleurs effets, mais d'éclairer les chemins alternatifs que peuvent prendre les processus en fonction d'effets – en considérant que ces effets parfois s'additionnent et parfois s'annulent mutuellement.

3.2 Collecte de données sur le cas

Les données sur la Lomba do Futuro ont été recueillies lors d'un séjour de plus de six mois à Porto Alegre. L'ensemble des rencontres préparatoires et entrevues se déroulaient en portugais. De même, tous les documents que nous avons étudiés étaient rédigés dans cette langue. Notre niveau de maîtrise du portugais a toujours été suffisant pour accomplir les tâches exigées par la recherche. Nous étions alors accueilli comme étudiant en échange dans le programme de deuxième cycle d'urbanisme de l'Université fédérale du Rio Grande do Sul (UFRGS). Les professeurs Éber Marzulo et João Farias Rovati nous ont encadré tout au long du travail, notamment en nous référant aux fonctionnaires responsables, au début de la cueillette de données.

Par la suite, les fonctionnaires responsables nous a donné accès aux informations de départ.

Lors d'une première rencontre, nous avons rapidement pris connaissance du projet et reçu des documents de planification et des comptes rendus de réunions tenues avec les citoyens.

Avec cette rencontre, nous avons inauguré un journal de terrain où ont été inscrits les résumés des documents produits par les services techniques, des impressions et des observations faites sur le terrain. Au moment de la collecte de données, la Lomba do Futuro traversait une période peu active sur le plan de la participation (voir annexe 4). Cela aurait pu limiter notre compréhension du fonctionnement concret du processus si la longue histoire du projet n'avait pas été documentée de telle sorte qu'on puisse en retracer aisément les principales étapes. De plus, nous avons procédé à quatre observations de dispositifs de participation sur le territoire étudié dont les participants et les thèmes étaient souvent les mêmes que ceux de la Lomba do Futuro, soit :

- > la réunion préparatoire sur le budget participatif pour l'année (24 mars 2007);
- > un débat sur la révision du plan d'urbanisme organisé par la société civile (27 mars 2007);
- > l'assemblée du budget participatif (12 mai 2007);
- > une réunion ordinaire du conseil populaire (27 juin 2007).

Dans notre journal de terrain, nous avons systématisé les informations des services techniques pour dégager les objectifs, les résultats et les étapes de la démarche. Nous avons encore rencontré l'équipe technique pour préciser les informations sur la démarche, particulièrement pour cerner le fonctionnement du processus. Pour guider cette discussion, nous nous sommes appuyés sur la synthèse des méthodes de participation (tableau 1) élaborée à partir des guides pratiques (Chambers, 2002; Faga, 2006; Sanoff, 1999, Wates, 2000). Nous avons aussi obtenu lors de cette rencontre une liste de noms pour des entrevues.

3.3 Élaboration du canevas d'entrevue

Pour comprendre le fonctionnement concret du processus et ses effets, il semblait évident que nous devrions nous appuyer en bonne partie sur les témoignages recueillis auprès de participants à l'expérience.

L'élaboration du canevas d'entrevue s'est faite en discutant et en mettant à l'épreuve différents modèles de questionnaire. Pendant un moment, nous avons pensé utiliser un questionnaire long et ouvert en tandem avec un questionnaire court et fermé. Nous envisagions de distinguer les questions sur les modalités du processus des questions sur l'expérience subjective et les effets du processus.

Le canevas d'entrevue s'est aussi construit au travers de rencontres avec des acteurs qui ne pouvaient nous accorder une véritable entrevue. Dans un premier temps, c'est un résident nouvellement arrivé dans le secteur que nous avons rencontré. Celui-ci s'impliquait dans le milieu

associatif local sans avoir participé directement à la *Lomba do Futuro*. Ensuite, nous avons discuté avec une conseillère municipale qui ne disposait que d'un court moment pour la rencontre. Dans ce cas, le projet de questionnaire a été ramené à l'essentiel (comment elle a commencé à participer au projet et qu'est-ce que la participation a apporté). Le but de cette rencontre était aussi de compléter la liste de noms pour les entrevues.

Le canevas s'est fixé finalement après une rencontre décisive avec le professeur Éber Marzulo qui a plaidé alors pour un guide d'entretien beaucoup plus proche de la logique habituelle de la conversation. Un même canevas allait être utilisé avec toutes les personnes rencontrées. La parenté avec la conversation devait aider à mettre les personnes interviewées en confiance, notamment ceux, parmi les répondants, qui étaient peu scolarisés. Nous devions éviter les questions trop précises ou abstraites.

Aussi, dans la version suivante, les formulations et le langage en général étaient adaptables selon le niveau d'éducation de notre interlocuteur. Le canevas commençait avec des questions sur le parcours personnel de la personne interviewée, continuait avec l'origine de son implication dans le projet et suivait un fil chronologique pour reconstruire l'histoire du dispositif : les premières activités dans la démarche, celles qui ont suivi, et abordait ensuite les résultats quant aux relations entre les participants et aux accomplissements tangibles. L'entrevue se terminait par une évaluation globale du projet. L'entrevue pouvait durer entre une et deux heures. L'objectif était de laisser la personne interviewée élaborer son raisonnement.

Ce canevas (voir en annexe 1) cherchait à provoquer la réflexion sur les relations entre le fonctionnement du processus et les « effets de démocratisation » qui en résultent. Les questions biographiques devaient permettre de recueillir des données qualitatives sur *qui* participe. Avec la question sur les débuts de la participation dans le projet, la personne interviewée devait être amenée à identifier les motivations de sa participation, ce qui permettrait de reconstituer le parcours du participant : ses motivations originales, sa rencontre avec le processus, l'évolution de l'un et l'autre et ce qui en est ressorti. Les questions sur le processus devaient permettre de compléter certaines lacunes dans l'information et d'obtenir des impressions personnelles, un aperçu du processus tel qu'il a été vécu et des réflexions sur son fonctionnement. Les questions sur les rapports personnels renvoyaient explicitement aux dimensions de transformation des relations et de conflit. D'une manière générale, nous ne cherchions pas seulement à obtenir des informations factuelles des interlocuteurs, ou à découvrir leurs relations, postures, idéologies (malgré eux, si l'on peut dire) — nous cherchions à obtenir leur avis et les interpellions comme « experts » du processus auquel ils avaient participé — en même temps que nous nous réservions une position d'analyse englobant leurs interprétations et tenant compte de leurs postures, stratégies, identités.

3.4 Choix des personnes interviewées et déroulement

Le groupe de personnes interviewées a été constitué à partir de trois critères principaux : il devait offrir un échantillon diversifié de positions dans la structure participative, contenir des opposants et des partisans du projet et chaque personne rencontrée devait avoir eu, vraisemblablement, l'occasion de réfléchir au processus.

L'intention originale était de mener les entrevues selon ce découpage : trois leaders associatifs, quatre citoyens sans position de leaders et trois fonctionnaires. Nous tentions aussi de diversifier les lieux de résidence des habitants, mais ce critère était secondaire par rapport au précédent. En effet, la position dans la structure participative (fonctionnaire, résidant, leader) est susceptible d'être mise en jeu dans le processus. Le lieu de résidence, malgré qu'il puisse indiquer des préoccupations ou une condition, ne constitue pas une manière aussi directe de situer un individu dans le processus. Le sexe, l'âge ou la profession n'ont pas non plus un rapport aussi étroit avec la question qui nous intéresse. De plus, la distinction entre les fonctionnaires, résidents et leaders est largement utilisée à Porto Alegre et trouve son équivalent à Montréal. Cela devait contribuer à la portée heuristique d'une analyse de la *Lomba do Futuro* qui dialogue avec la recherche sur Montréal.

En plus de la diversité des positions dans la structure, il était nécessaire d'entendre des participants adoptant des positions diversifiées. Notre principale source pour identifier les personnes à interviewer était l'équipe de fonctionnaires. Nous nous sommes assurés de rencontrer des participants qu'ils avaient identifiés comme des adversaires, en plus de cerner d'autres personnes au travers des observations et de la rencontre avec une conseillère municipale.

Finalement, il importait que les personnes rencontrées aient une expérience qui puisse les faire contribuer à l'enquête. Comme les interlocuteurs étaient interpellés, non pas seulement comme échantillon d'un ensemble de participants, mais qu'ils devaient aussi partager leurs réflexions sur le processus, nous cherchions à identifier des personnes qui avaient contribué à le définir (s'il s'agissait de techniciens) ou qui l'avaient suivi sur une longue période (s'il s'agissait de citoyens).

Nous avons mené ces dix entrevues en bonne et due forme. Le nombre total de participants actifs se situant entre 50 et 60, nous avons donc rejoint près d'un participant sur cinq.

Ces dix entrevues étaient menées à partir du même guide. De plus, une première rencontre avec une conseillère municipale et des discussions préparatoires avec les services techniques sont venues en appui aux analyses.

Les entrevues ont eu lieu là où les personnes interviewées le désiraient. Deux entrevues ont eu lieu dans la résidence de la personne, quatre au travail, une dans un lieu public près du travail et trois

dans un local dédié aux activités associatives. Les entrevues étaient enregistrées tandis que des notes étaient prises, puis un compte rendu aussi exhaustif que possible était consigné dans un journal de terrain. Ce compte rendu comprenait des notes sur le trajet, les lieux, la personne et toutes les hypothèses et réflexions qui en émergeaient. Une transcription partielle des entrevues était réalisée le plus rapidement possible. Pour cela, nous écoutions l'enregistrement et nous notions le propos des personnes interviewées. Les extraits particulièrement éloquents étaient transcrits mot à mot. Cette activité exigeait quatre à cinq fois le temps passé à réaliser l'entrevue. Les questions et hypothèses qui émergeaient à ce moment étaient notées en marge du texte.

La démarche adoptée pour réaliser les entretiens s'est butée à deux principaux obstacles. D'abord, l'échantillon initiale de personnes à interviewer s'est avéré impossible à réunir. Personne ne pouvait indiquer plus d'un citoyen ayant participé activement au processus sans occuper un poste dans une association.

De plus, il était souvent difficile de faire parler directement les personnes interviewées du processus parce qu'ils ne distinguaient pas le processus du contenu des discussions ou des tensions politiques.

Certaines personnes se situaient de manière inattendue dans la structure participative : des participants identifiés comme fonctionnaires se révélaient plus proches, par leur trajectoire, des leaders associatifs ou des citoyens ordinaires, tandis qu'un individu identifié comme leader possédait une trajectoire qui le rapprochait davantage des services techniques.

Pour résoudre ces ambiguïtés, les participants ont été définis comme ils se définissaient eux-mêmes. La définition était implicite dans leur utilisation des mots « nous », « eux », « leaders ».

Notre séjour à Porto Alegre s'est conclu avec la présentation des premières hypothèses aux services techniques. Nous avons laissé ceux-ci réagir aux hypothèses et consigné ces réactions par écrit.

3.5 Sources d'information et méthodes d'analyse des données

Nous distinguons quatre sources d'informations complémentaires. Certaines sources donnent la toile de fond sur laquelle s'est déployée la *Lomba do Futuro*. Il s'agit de livres, de publications gouvernementales, d'un mémoire de maîtrise sur l'histoire de la planification et des mouvements sociaux dans la *Lomba do Pinheiro*, à Porto Alegre et au Brésil (Avritzer, 2005; Fedozzi, 2000; Fontoura, 2005; Marques et Salengue, 1993; Nygaard, 2005, PMPA, 1999; PMPA, 2000; PMPA, 2004b, Silva 2002; Villaça, 1999). Ces documents ont permis de dresser un portrait de la situation initiale : les enjeux, les attentes, les traditions et les transformations en cours.

Les documents fournis par l'équipe technique du projet ont permis de situer l'action. Avec les comptes rendus de réunions, photos, listes de nom, il a été possible de reconstituer le déroulement du processus dans son détail. Beaucoup d'informations sur les outils de la participation ont été tirées d'entretiens formels ou informels avec l'équipe technique. Ces informations ont d'abord fait l'objet d'une systématisation chronologique avant d'être intégrées à l'analyse. De même, les observations ont été un moyen de saisir les manières de faire lors d'assemblées publiques.

Documents internes, observations et entretiens ont permis de vérifier la validité des informations tirées de l'une ou l'autre source. La multiplicité des sources suscitait aussi des questions. Pourquoi, par exemple, les documents internes insistent-ils sur un outil particulier du processus (des entrevues avec la population), alors qu'aucun participant n'en fait état ?

Les documents publics produits par l'équipe technique, enfin, donnaient à voir les résultats de la démarche en termes de règlements et de projets.

Tableau 3 Sources d'information et leurs rôles dans l'analyse

Sources	Rôles
Comptes rendus d'entretiens, notes sur les entretiens.	Analyse du fonctionnement du processus, des effets de démocratisation et de la relation entre les deux.
Recherches sur l'histoire du secteur, sur l'histoire de la planification et des mouvements sociaux.	Description du contexte et de la situation au moment de la création du processus.
Comptes rendus, photos, listes de noms, observation.	Construction d'une chronologie; inventaire des outils, stratégies, objectifs des opérateurs. Analyse de l'évolution du processus en rapport avec les événements qui s'y produisent. Analyse du fonctionnement du processus, des effets de démocratisation et de la relation entre les deux.
Diagnostics, plans, règlements d'urbanisme.	Description des résultats en termes de projet.

L'analyse du contenu des entretiens se situe entre une approche véritablement inductive et une approche de misant sur la vérification, dans un corpus donné, de la validité d'un cadre théorique construit à partir de la littérature (Paillé et Mucchielli, 2003). Les notes, extraits des entretiens, observations et comptes rendus ont été analysés à partir des concepts présentés dans le deuxième chapitre. Le fonctionnement du processus a été analysé selon cinq rubriques (présentées dans le tableau 1). Les phénomènes de démocratisation ont été classés selon trois

rubriques – projet, apprentissage, conflit – présentées dans le deuxième chapitre. Chaque extrait d'entrevue concernant l'une ou l'autre de ces rubriques a été inséré dans une matrice où l'on retrouve aussi le code identifiant la personne interviewée et sa position dans la structure participative (citoyen, leader, fonctionnaire). L'annexe 2 présente cette matrice d'analyse des entrevues.

Le traitement des informations dans cette matrice comprenait deux types d'opération. Nous avons recherché les extraits où les personnes interviewées donnaient des informations (rapportant des faits ou exprimant un jugement) qui pouvaient se rapporter à l'une ou l'autre des rubriques définies a priori. Il s'agit d'opérations plutôt déductives, qui permettaient de vérifier la validité du cadre théorique. Cependant, nous souhaitions aller au-delà de la simple vérification pour réfléchir à partir du fonctionnement concret du processus. Il nous fallait, pour aborder cette question, une approche qui faisait ressortir les données sur les effets du processus.

Cela dit, une analyse purement inductive, qui aurait laissé ouverte la définition des phénomènes et leurs relations, ne convenait pas à cette recherche qui se donnait le mandat de répondre à une question relativement précise. Il s'agit, après tout, de cerner les rapports entre les processus de participation en urbanisme et la démocratisation. En se laissant strictement guider par les données recueillies sur le terrain, il était plus probable que l'on aboutisse sur d'autres rives.

Le compromis adopté a été le suivant : structurer les informations en fonction de l'hypothèse amenée par le cadre théorique et laisser l'analyse inductive à partir de « catégories conceptualisantes » enrichir, approfondir, valider ou contredire ce cadre.

Le deuxième type d'information est donc fait d'une analyse inductive où nous avons cherché à attribuer aux extraits une « catégorie » dans le sens de « nature du phénomène » et non « classe » de phénomènes, selon la distinction que font Paillé et Mucchielli (2003). Ces catégories ont été construites au fil de l'analyse, en se basant sur les rubriques de départ, mais en maintenant, dans leur assignation, une certaine souplesse, et en revenant, au besoin, sur leur formulation antérieure.

L'analyse des relations a suivi un modèle proposé par Ian Dey (1993). Celui-ci suggère d'identifier tout simplement l'ensemble des liens qui apparaissent au fil du texte entre les deux grands ensembles de phénomènes observés. Dans ce cas, il s'agit de faire ressortir les relations – notamment de causalité, d'explication, de contradiction – entre des extraits d'entrevue, qu'elles soit explicitement formulées par la personne interviewée ou logiquement impliquées par ce qu'elle dit (comme la concordance ou la contradiction entre deux extraits).

L'objectif de cette matrice n'est pas d'arriver à des données quantitatives sur les phénomènes et leurs relations, mais plutôt de faire émerger un réseau de catégories et de voir comment celui-ci donne à interpréter l'hypothèse de départ. Cette matrice présente l'avantage de faire ressortir les relations de causalité entre processus et phénomènes de démocratisation et les convergences et divergences entre les modalités du processus.

3.6 Manières de relancer l'analyse

L'organisation des informations dans une matrice permet (annexe 2) de faire ressortir des chaînes d'explications. Par exemple, on pourrait y voir apparaître que, pour un leader associatif, le processus a permis d'influencer les résultats (effet, perspective du projet) parce qu'il a pu comprendre les enjeux du développement (effet, perspective des relations) grâce à la cartographie interactive utilisée (processus, structure des interactions).

Nous avons pu interroger cette matrice de plusieurs manières :

1. La parcourir à la recherche de récurrences;
2. La parcourir à la recherche de contradictions — par exemple, qu'est-ce qui différencie les témoignages des professionnels, leaders et résidents ?
3. La comparer aux comptes rendus et autres documents internes pour identifier les convergences et divergences entre le fonctionnement du processus et ce que les participants en ont retenu;
4. La confronter aux premières indications tirées de la littérature (tableau 2) — la matrice vient-elle confirmer, infirmer ou compléter les affirmations des auteurs recensés ?
5. Lancer des questions à partir des expériences montréalaises : y retrouve-t-on des phénomènes semblables sur le plan du fonctionnement des processus ? Que ce serait-il produit si un type de processus qui est ici habituel y avait été transposé ? Cette approche relève peut-être moins des « regards croisés » (Gariépy et Marié, 1997) que d'une simple méthode d'interrogation des données dans une perspective d'analyse qualitative (Dey, 1993). Nous avons néanmoins construit un résumé de l'expérience montréalaise que nous insérons en parallèle de la mise en contexte de la Lomba do Futuro.

En interrogeant les données sous ces angles, nous avons produit une hypothèse, un fragment d'analyse, une conclusion partielle. Ces hypothèses, analyses et conclusions, lorsqu'elles convergeaient, ont été articulées ensemble et placés en relation avec la synthèse du contexte.

L'ensemble articulé de ces réflexions partielles a permis de construire une analyse globale du processus. Celle-ci sera présentée dans les chapitres 5 et 6 de ce travail. La section suivante fait le résumé du contexte de l'expérience sur le plan urbanistique et social, à partir de recherches existantes.

4. CONTEXTE DE L'EXPÉRIENCE : PORTO ALEGRE ET LA LOMBA DO PINHEIRO

4.1 Un regard montréalais

Afin d'introduire ce qui, dans le contexte montréalais, servira à interroger le cas de la Lomba do Futuro, nous allons maintenant présenter brièvement la question des processus de participation dans le contexte montréalais. Cette question nous renvoie nécessairement vers le modèle des audiences publiques, même si les nombreuses limites de ce modèle sont présentement montrées du doigt et qu'on cherche de plusieurs manières à le dépasser.

Pour comprendre ce modèle et le rôle qu'il tient, il est important de considérer à la fois l'évolution du cadre légal de l'aménagement au Québec et l'évolution du contexte politique montréalais.

La Loi sur la qualité de l'environnement, en 1978, a créé le Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE), une instance dont l'objectif de départ était d'« instituer un droit à la participation des citoyens étroitement associé à l'examen des impacts sur l'environnement des grands projets d'équipements » (Gauthier et Simard, 2007, p. 79). Les règles de fonctionnement de cette instance se sont cristallisées peu à peu (Yergeau et Gauthier, 2006) puis ont été explicitement formulées par Yergeau et Ouimet (1984, cités par Gauthier et Simard, 2007, p. 84) plusieurs années après sa création. Baptisées « règles d'éthique », celles-ci mettent de l'avant une série de principes qui définissent les modalités de ce type de processus : les audiences doivent être tenues en deux parties (période d'information et période d'expression des opinions), elles doivent être menées par un « arbitre neutre », l'information sur le projet doit être disponible au public, la procédure doit être connue et les audiences, accessibles à tous. Un rapport, qui doit être rendu public, fournit une analyse de l'audience. De plus, « celui qui met en branle le processus d'audiences publiques doit s'engager à tenir sérieusement compte des conclusions dans sa décision » (1984, cités par Gauthier et Simard, 2007, p. 84). Au-delà de ces règles, on retiendra que le BAPE est saisi d'un projet selon des barèmes fixés par la loi, si une demande est déposée par des citoyens. L'audience, enfin, s'appuie sur une évaluation des impacts du projet.

Le modèle du BAPE a été adapté au contexte montréalais à la fin des années 1980 lors de la création du Bureau de consultation de Montréal (BCM), lequel a été aboli lorsqu'une nouvelle équipe a pris le pouvoir à l'Hôtel de Ville (Hamel, 2006). Une instance neutre de consultation procédant selon les principes de l'audience publique, appelée Office de consultation publique de Montréal (OCPM), a été réinstaurée en 2002. Ces instances ont repris le processus du BAPE en l'allégeant : les

discussions ne s'appuient pas sur une étude d'impact et l'assujettissement des projets à la consultation dépend de la décision des responsables politiques.

Breux *et al.* (2004, p. 35) retiennent les caractéristiques suivantes dans leur définition des audiences publiques : il s'agit

[d']un processus par lequel les autorités invitent les citoyens et les groupes à donner leur avis sur un objet précis (le plus souvent sous forme de mémoire), dans le cadre de réunions publiques dirigées par des personnes réputées pour leur neutralité (appelées généralement des commissaires). Suite à l'audition des citoyens, les commissaires sont appelés à rédiger un rapport basé sur les avis des citoyens et non sur leur expertise dans le domaine.

Gauthier et Simard (2007, p. 84) notent que les règles formulées par Yergeau et Ouimet « ont contribué à figer le modèle et à limiter le développement d'autres dispositifs de débat public moins formalisés et faisant appel à la négociation et à la concertation entre acteurs ».

4.1.1 Les effets du processus d'audience publique

On considère généralement que les audiences publiques présentent l'intérêt d'être crédibles. En revanche, leur « coût d'entrée » serait élevé. L'articulation à la décision semble, de même, problématique.

Selon Breux *et al.* (2004, p. 41), « l'audience publique assure une plus grande transparence et un professionnalisme plus important dans le traitement des dossiers. » Pour Gauthier et Simard (2007, p. 86), la crédibilité et la légitimité que confère le BAPE au processus décisionnel tiennent au pouvoir du public d'initier le débat, à « l'indépendance des commissaires » et à « l'encadrement juridique des audiences ». Si l'on se reporte au contexte montréalais, seule la deuxième de ces trois caractéristiques s'applique. La neutralité des commissaires garantit que les opposants au projet ne seront pas tenus à l'écart. En revanche, d'autres aspects du processus limitent sa capacité à créer des conditions égales de prise de parole ou à donner aux participants des moyens de substantiellement transformer le projet.

Bien que les audiences publiques soient ouvertes à tous, les capacités requises pour y faire valoir ses idées limitent, dans les faits, la participation. Selon Breux *et al.* (2004, p. 42), « les principaux inconvénients des audiences publiques résident dans la longueur et la complexité du processus. [...] Pour les citoyens, l'audience publique est un mécanisme exigeant car il requiert la rédaction et le dépôt d'un mémoire. » Rabouin (2007, p. 7-8) dresse un constat similaire. Selon lui, les espaces montréalais de participation publique

exigent une préparation et une démarche préalable que les citoyenNEs et les intervenantEs communautaires ne sont pas toujours en mesure de fournir. L'aspect protocolaire peut également intimider plusieurs citoyenNEs qui voudraient prendre la parole et intervenir sur des enjeux qui les concernent. La complexité de ces enjeux et la nature des exercices de consultation publique valorisent davantage l'expertise spécialisée que celle détenue par

les citoyenNEs et souvent basée sur leur expérience. L'accent mis sur le savoir et le langage spécialisés engendre un sentiment d'incompétence chez les citoyenNEs et nuit à leur participation démocratique.

Lorsque les audiences publiques portent sur un projet, elle se tiennent an aval du processus d'élaboration, à l'étape précédant tout juste les demandes de permis pour commencer les travaux. Il est rare, à cette étape, que les pouvoirs publics décident de demander au promoteur de revoir son projet, alors que des sommes importantes ont déjà été investies dans la conception. Lorsque les audiences publiques portent sur un plan, une autre dynamique s'installe : les participants exercent des pressions pour que telle ou telle action évoquée dans le document préliminaire soit renforcée.

Globalement, on constate que la consultation publique [sur le plan d'urbanisme] n'a pas tant favorisé d'opposition fondamentale sur le plan des idées ou des valeurs, mais qu'elle a plutôt favorisé un rôle de chien de garde de la société civile : manifestation d'exigences, d'engagements plus forts de la part de l'administration municipale, demandes de cohérences accrue entre les actions de l'administration, demandes de reddition de compte (évaluation et suivi des résultats), etc. (Gauthier, 2008, p. 194).

Dans tous les cas, les audiences publiques constituent surtout une tribune pour exercer des pressions. Gauthier et Simard (2007, p. 89) notent d'ailleurs à propos du BAPE que

l'organisation de l'espace, le déroulement de l'enquête, la formule des questions/réponses, les audiences en deux parties et le pouvoir d'enquête des commissaires seraient à l'origine du caractère parfois lourd et formel des audiences publiques, ce qui laisse difficilement place à une discussion plus libre entre les participants et selon les caractéristiques de chaque projet.

Le caractère ponctuel du processus limite les possibilités d'apprentissage. Une analyse statistique de la récurrence des participants dans différents débats montréalais suggère que les trois quarts des participants lors d'une audience n'ont pas précédemment participé à une audience (Gauthier et Paulhiac, 2008). Les audiences valorisent l'expertise, mais elles ne constituent pas, pour bien des participants, un lieu de création d'expertise.

De même, le faible encadrement des participants favorise l'éclatement des objets du débat. Les participants ne sont pas contraints ou dirigés dans leurs interventions. Lors des audiences sur le plan d'urbanisme, on constate que près du quart de toutes les recommandations émises interpellait une autre échelle que celle du document de planification (Gauthier et Paulhiac, 2008).

Malgré ces faiblesses du modèle des audiences, il n'est pas aisé de le remplacer par un modèle jugé supérieur. La pratique des audiences s'est instituée au moment où les mouvements sociaux recevaient une reconnaissance formelle des autorités municipales qui en font leurs partenaires dans l'offre décentralisée de services aux plus démunis (Germain *et al.*, 2004). Ces organismes ont fait des audiences publiques un lieu privilégié pour manifester leurs préoccupations quant à l'aménagement. Rabouin (2007) note que certains sont inconfortables, aujourd'hui, à l'idée de favoriser la participation des résidents, puisque cela remet en cause la légitimité qu'ils tirent de leur rôle de représentants de la population.

Par ailleurs, le modèle des audiences publiques guide le travail qui s'accomplit non seulement à l'OCPM, mais aussi, dans une moindre mesure, dans d'autres instances, comme les Commissions permanentes du conseil de la Ville de Montréal (Dancause *et al.*, 2004). On en fait la promotion de ce modèle, à l'intérieur de l'administration, avec la Politique de consultation et de participation publiques (Ville de Montréal, 2005). Ainsi, les audiences publiques ont contribué à la construction, à Montréal, d'une véritable culture de la participation. Une culture de la participation s'est aussi constituée à Porto Alegre au cours des années — sur des bases, néanmoins, fort différentes.

4.2 La Mecque de la participation ?

Depuis le Forum social mondial de 2001, la ville de Porto Alegre est généralement associée aux mouvements dits « altermondialistes » et au budget participatif. Pour ses propres habitants, cette image est surprenante. En fait, Porto Alegre ne se laisse pas réduire à ce qu'elle représente pour la gauche démocrate du monde. Si elle constitue « la Mecque de la participation » pour certains, cela, dans les faits, n'imprègne pas la vie quotidienne et a peu d'impact visible sur la culture ou les représentations.

Porto Alegre est une ville de 1,3 millions d'habitants située dans une région métropolitaine qui en compte 2,6 millions. Elle sert de capitale à l'État le plus au sud du pays, le Rio Grande do Sul. Implantée le long d'un fleuve, le Guaíba, les activités portuaires et industrielles ont structuré son économie à partir du tournant du XX^e siècle, puis ont ralenti, amenant, à partir des années 1980, la multiplication de micro entrepreneurs dans le contexte d'une économie fortement tertiaisée (Gret et Sintomer, 2004).

À l'échelle du Brésil, c'est aussi une des villes où les inégalités sociales sont les moins accentuées. Mais, attention : étant donné que le Brésil en entier présente des indices d'inégalité parmi les plus élevés au monde, la « moins pire » des villes n'échappe pas à ce problème fondamental et déterminant pour toute la vie sociale, y compris la participation.

4.3 La Lomba do Pinheiro

Porto Alegre mêle les portions très denses et les vastes espaces vides sur un territoire de 470 km². La portion nord de la région métropolitaine (et particulièrement le corridor autoroutier en direction de São Paulo) concentre les principales activités industrielles, l'aéroport et les quartiers les plus densément peuplés. Le sud de la ville (qui correspond aux deux tiers de son territoire) présente un tissu urbain beaucoup plus relâché et irrégulier (voir figures 1 et 2).

La Lomba do Pinheiro est un secteur du sud-est de Porto Alegre de 15,22 km², à la frontière de la municipalité voisine de Viamão et à 45 minutes d'autobus du centre de Porto Alegre (figure 1).

4.3.1 Un territoire fragmenté

Le vaste territoire vallonné de la Lomba do Pinheiro est occupé de manière discontinue (figures 3). Le recensement de l'an 2000 y comptait 55 000 habitants, mais certains leaders communautaires affirment que le nombre réel serait plutôt 80 000 ou même davantage, jusqu'à plus de 100 000 habitants. Cette population est distribuée en plus de 30 petits quartiers denses dispersés parmi les espaces naturels, les terres agricoles et les aires de protection écologique (PMPA, 2000). Ces quartiers sont appelées *vilas*, littéralement « villages », une expression qui, surtout par rapport au terme *bairro*, renvoie, dans le langage quotidien, aux espaces des couches populaires. Il s'agit d'un noyau d'habitations dont la taille peut se limiter à 200 habitations ou atteindre quelques milliers. Les limites d'un quartier sont, dans la Lomba do Pinheiro, liées à celles du lotissement qui lui a donné naissance. La Lomba do Pinheiro n'est donc pas elle-même un quartier : sa taille est trop importante et ses parties sont faiblement articulées entre elles. En portugais, on la désigne comme une « région » (*região*). En français, ce terme porte à confusion. Nous utiliserons le terme « secteur ».

Du nord au sud, la Lomba do Pinheiro est traversée par une voie principale du réseau métropolitain, la rue João Oliveira Remião (figure 4). Cette rue, qui est l'unique accès efficace au reste de la ville, constitue l'épine dorsale du secteur à laquelle les quartiers s'accrochent comme des vertèbres ou comme les multiples branches d'un seul tronc, n'ayant parfois entre elles aucun contact. Le caractère discontinu de l'urbanisation est accentué par le relief.

Figure 1 : la Lomba do Pinheiro dans le territoire urbanisé de la région métropolitaine de Porto Alegre

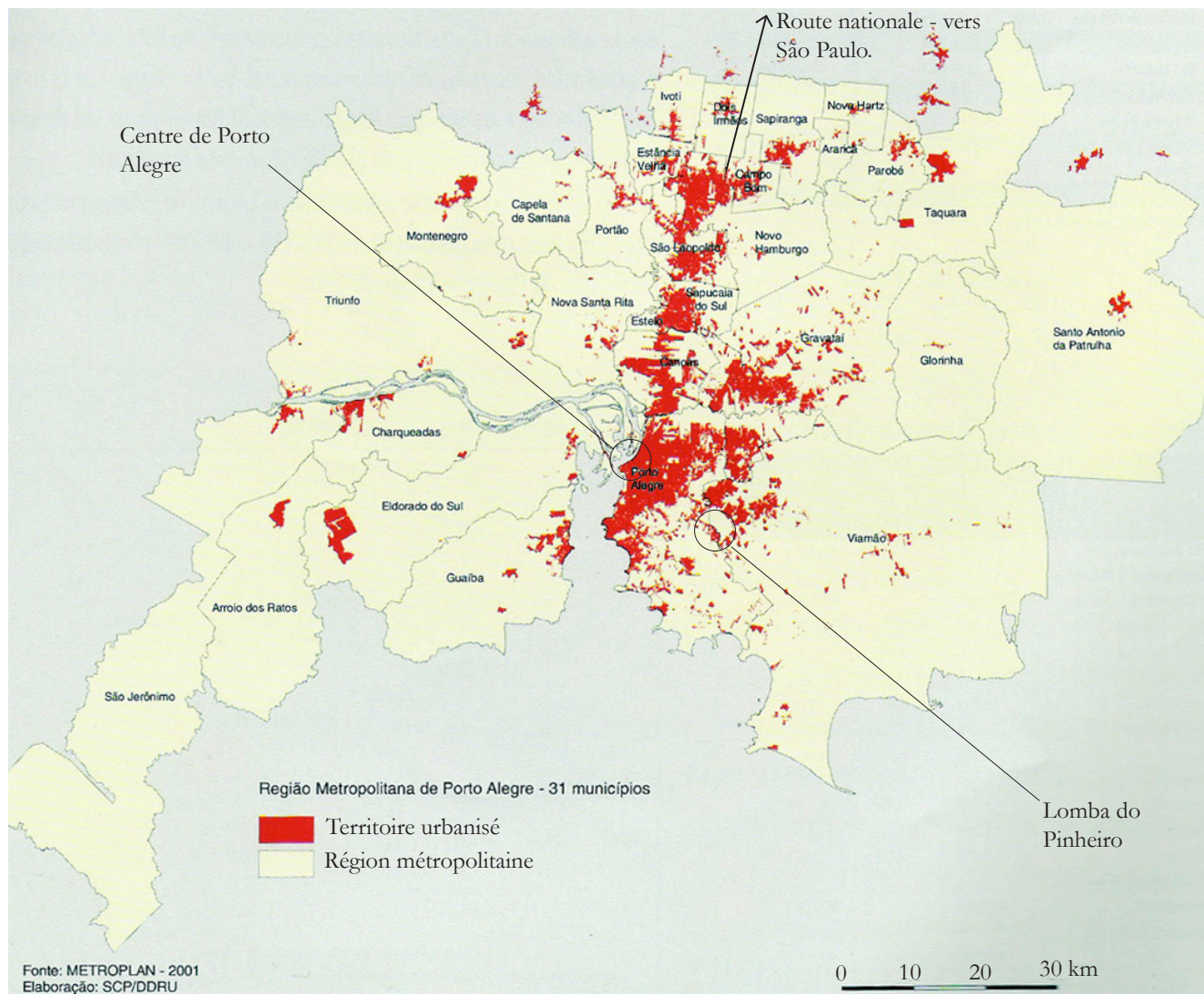


Figure 2 : le préfet de Porto Alegre visite la Lomba do Pinheiro en compagnie de leaders associatifs.



Figure 3 : une urbanisation discontinue – plan poché de la Lomba do Pinheiro (c.1990)



Source : PMPA, modifié par l'auteur.. NB : l'échelle est absente du document original

Au nord-ouest de la Lomba do Pinheiro, se trouve le parc Saint'Hilaire (sic), une importante réserve écologique qui contient le bassin de la Lomba do Sabão (figure 4). Le bassin de la Lomba do Sabão est au cœur d'un enjeu majeur du territoire. L'eau distribuée par l'aqueduc dans la Lomba do Pinheiro vient de ce réservoir, alors que le reste de la ville puise la sienne dans le fleuve Guaíba. Mais il s'agit aussi de la seule source alternative d'eau potable advenant que Porto Alegre ne puisse pas temporairement puiser son eau dans le fleuve Guaíba. La qualité des affluents du bassin dans la Lomba do Pinheiro est donc déterminante pour la santé de la Lomba do Pinheiro et pour la sécurité de l'ensemble de la ville. Or, l'un des affluents est la rivière Taquara, autour de laquelle sont agglutinés la majorité des quartiers de la Lomba do Pinheiro (figures 3 et 4). L'urbanisation informelle de ses berges entraîne plusieurs problèmes environnementaux : les égouts à ciel ouvert s'y déversent directement, en plus des déchets et de l'érosion causée par les constructions.

4.3.2 Des revenus faibles et un faible niveau de scolarisation

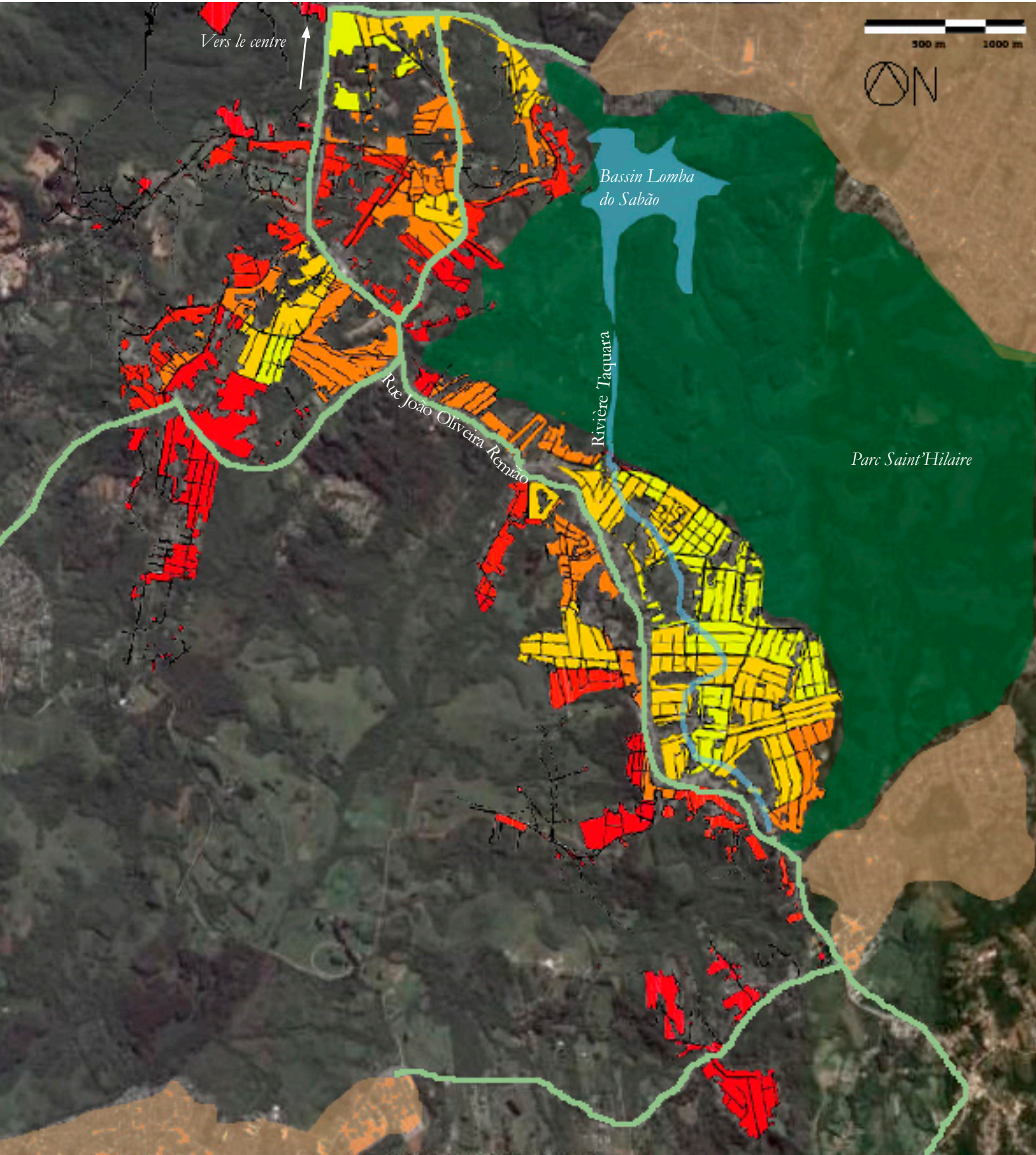
La Lomba do Pinheiro est un territoire fortement marqué par la pauvreté. Un portrait statistique de la ville de Porto Alegre (PMPA, 2004b) réalisé à partir des données de 2000 place la Lomba do Pinheiro au 15^e rang sur 16 régions de la ville au plan des conditions de vie et au 13^e rang pour la vulnérabilité sociale⁶. Notons qu'en 2000 à Porto Alegre, le cinquième de la population la plus riche recevait 64% des revenus et le cinquième la plus pauvre, 1,9%.

La Lomba do Pinheiro est non seulement une des parties les plus pauvres de la ville, mais une des plus pauvres dans une ville extrêmement inégale au plan de la répartition des richesses, et elle abrite, au surplus, des cas de pauvreté extrême.

Les données sur le niveau d'éducation vont dans le même sens. Seulement 3,3% de la population active a plus de 11 ans de scolarisation dans la Lomba do Pinheiro, contre 28,4% pour la ville, et 22,9% de la population de la Lomba do Pinheiro a moins de 4 ans de scolarisation, alors que la moyenne municipale est de 12,1%.

⁶ Le niveau de condition de vie est évalué à partir d'un indice combinant les moyennes de revenu, d'éducation, de longévité, de scolarisation des jeunes et de desserte en équipements et services. L'indice de vulnérabilité fait plutôt ressortir les pourcentages de ménages vivant des situations problématiques (revenus et niveau d'éducation très bas, irrégularité foncière).

Figure 4: espace bâti et principaux repères



Espace bâti selon les conditions de vie en ordre décroissant (indice combinant le niveau socio-économique, la desserte en infrastructure et la présence d'équipements collectifs) (SPM, 2004, p.52)



Voies principales



Zones habitées hors du secteur

Sources
Cartographie du bâti : SPM/
PMPA
Fond de carte : Google

4.4 Formation de l'espace

Le relief vallonné de la Lomba do Pinheiro a contribué à la formation d'un territoire fragmenté. Le mode d'urbanisation a accentué cette tendance et défini l'autre caractéristique majeure de cette partie de la ville : ses importantes carences en services et équipements.

Avant 1950, la Lomba do Pinheiro était un territoire exclusivement agricole. On y produisait des fruits et légumes, du lait et des œufs destinés aux marchés de Porto Alegre. On exploitait aussi ses boisés pour la chasse et pour y récolter du bois à brûler (PMPA, 2000).

Au cours des années 1950, les grandes transformations se produisant à l'échelle métropolitaine et au-delà vont rattraper la Lomba do Pinheiro. Entre 1950 et 1990, la population totale de Porto Alegre est passée de moins de 400 000 à près de 1 300 000 habitants (Fedozzi, 2000, p. 22). L'exode rural, conséquence de la mécanisation de l'agriculture, et l'apparition simultanée d'emplois urbains dans l'industrie et les services expliquent cette transformation (PMPA, 2000). Cette croissance s'est faite massivement dans des ensembles de logements précaires et informels. Le taux de croissance de la ville régulière, dans ces années, a été de 1,9% en moyenne, tandis que celui de la ville informelle était de 8% à 9%. La population de la ville informelle est passée de moins de 5% à plus du tiers de la ville en 1991 (Fedozzi, 2000, p. 22).

Au surplus, la croissance de la ville informelle s'est faite sur un mode de plus en plus ségrégué économiquement. Les couches les plus pauvres de la société se sont massivement retrouvées dans les secteurs périphériques avec d'importantes carences en infrastructures et services municipaux. Par leurs choix d'interventions, les pouvoirs publics se sont avérés les complices tacites de ce mode de développement. L'histoire de la Lomba do Pinheiro illustre bien cette trajectoire.

L'arrivée d'une ligne d'autobus dans la Lomba do Pinheiro en 1950 et l'amélioration progressive des services a ouvert des perspectives intéressantes aux propriétaires fonciers de la région. Avec la demande en logements venant à la fois des travailleurs agricoles qui s'urbanisaient et des couches populaires qui devaient quitter le centre, l'agriculture a fait place au lotissement. Au milieu des années 1950, des quartiers surgissent — São Pedro, Jardim Franciscano, Panorama — rassemblant quelques travailleurs urbains dans cet immense territoire presque inaccessible depuis la ville.

Le plus souvent, une entreprise de lotissement achetait la terre d'un agriculteur, dessinait des lots qu'elle mettait en vente, en annonçant que les terrains seraient viabilisés dans un court délai. Les acheteurs avaient la responsabilité de construire leur maison. Aucun contrat de vente n'était notarié. Les équipements promis par l'entreprise de lotissement tardaient à apparaître :

Les lotissements étaient livrés aux acheteurs sans aucune infrastructure. Les ententes étaient conclues au travers d'un contrat d'achat et vente et les prix étaient bien plus accessibles comparés à ceux qui étaient en vigueur à proximité des centres urbains. Les terrains étaient payés en mensualités. Contrairement aux promesses qui suggéraient la possibilité de l'installation d'un réseau complet d'infrastructure, les acheteurs devaient se contenter de l'eau du puits, de la lumière de la chandelle et des égouts à ciel ouvert. Les lotisseurs, souvent, enfreignaient les règlements en étendant les lots tout près de la marge des rivières, ce qui a conduit, nécessairement, à les polluer. Ils ont aussi créé des zones de risque en facilitant l'occupation de terrains en pente abrupte et/ou inadéquats pour la construction de logements. (PMPA, 2000, p. 75)⁷

À d'autres occasions, ce sont les autorités municipales elles-mêmes, par des programmes de logements sociaux, qui ont déplacé des populations dans des habitations sous-équipées et sans cadastre. Le quartier Mapa de la Lomba do Pinheiro a été créé ainsi, en distribuant des habitats rudimentaires aux victimes d'une inondation. Comme le lotissement informel, ces projets de logements sociaux constituent des lotissements « irréguliers » ou « clandestins » pour la Préfecture (PMPA, 2000, p. 237). Ceux qui les habitent ont acheté leur terrain, mais leur lot n'est pas cadastré ou ils ne possèdent pas de document notarié attestant de la propriété. En concédant les terrains de manière informelle, le constructeur évitait de se soumettre à l'obligation d'y implanter les infrastructures de base.

Il faut distinguer ces quartiers sous-équipés et sans cadastres de ceux où les terrains sont tout simplement occupés sans la permission du propriétaire (PMPA, 2004, p. 22). Des quartiers complets ont été constitués ainsi, par invasion. Dans la Lomba do Pinheiro, plusieurs quartiers mêlent les propriétés informelles et les invasions, ces dernières prenant souvent place dans les zones difficilement constructibles. Dans ces cas, ce sont des individus qui ont décidé de construire leur maison, sans autorisation, sur des portions résiduelles de terrain, sur des pentes, en bordure des cours d'eau, sur la voie publique.

Tous ces lotissements partagent une histoire semblable de carences en infrastructures et services urbains. Dans tous ces lotissements, titres de propriété, aqueduc, égouts, électricité, asphaltage, transport en commun, écoles, cliniques médicales ont progressivement été obtenus au travers de diverses stratégies des résidents.

⁷ “Os loteamentos eram entregues aos compradores sem qualquer infra-estrutura. Os negócios eram acertados por um contrato de compra e venda e os preços eram bem mais acessíveis, se comparados com os vigentes em zonas mais próximas aos centros das cidades. Os terrenos eram financiados em parcelas mensais com algumas. E, ao contrário das promessas que acenavam com a possibilidade de uma rede de infra-estrutura completa, os compradores recebiam água de poço, luz de lampião e esgoto a céu aberto. Os loteadores, muitas vezes, infringiam as determinações legais estendendo os lotes até as proximidades das margens dos arroios, o que, de imediato, passou a poluí-los. Criavam também áreas de risco quando facilitavam ocupações de terrenos íngremes e/ou inadequados para a construção de moradias.” (PMPA, 2000, p. 75)

Toutes les traductions sont de l'auteur.

Ceci est déterminant quant à la dynamique de la participation dans ce secteur de la ville. L'ampleur des besoins a comme conséquence que la population, quand elle se mobilise dans un processus de participation, le fait pour obtenir les équipements, services et infrastructures dont elle a été privée et cela, à partir du répertoire de stratégies qu'elle a développé à travers le temps. Nous allons maintenant considérer un peu plus en détail comment les pouvoirs publics se sont rendus responsables de l'urbanisation informelle en périphérie et comment les stratégies des résidents pour obtenir des investissements publics ont évolué au cours du dernier siècle.

4.5 La planification de 1914-1986 : beaucoup de bruit pour rien

Les courants de pensée animant l'histoire de l'urbanisme à Porto Alegre diffèrent peu de leurs contreparties ailleurs dans le monde. D'abord influencée par les plans d'extension et les projets d'embellissement *via* les réalisations françaises au début du siècle, la pratique de l'urbanisme se fait plus technique et scientifique au tournant des années 1940 en intégrant le zonage à l'américaine et le « comprehensive planning », la planification rationnelle et globale (Proulx, 2008), qu'elle critique à partir des années 1980 pour faire place à une approche plus stratégique et communicationnelle.

L'urbanisme à Porto Alegre est-il pour autant semblable à celui pratiqué en Amérique du Nord ou en Europe? Selon Villaça (1999)⁸, la particularité de l'urbanisme brésilien (Porto Alegre y compris) serait de combiner une invocation constante de la *nécessité* de planifier tout en adoptant des plans qui ne sont *jamaïs* mis en œuvre.

Villaça analyse la production de plans comme une production de discours. Les villes qu'il considère (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre) ont des plans qui abordent, à partir des années 1930, l'amélioration des conditions de vie des couches inférieures de la société. Ces plans seraient destinés à satisfaire une demande sociale. En revanche, l'action réelle des administrations municipales n'est pas en relation avec leur plan d'urbanisme. Les administrations municipales construisent des infrastructures, adoptent des règlements de zonage, détruisent des habitations, relocalisent des populations et ainsi, modèlent la ville. Pendant ce temps, les conditions de vie de la portion pauvre de la population s'aggravent; les administrations prétextent que la faute en incombe à la non-application du plan d'urbanisme. Et ainsi, un nouveau plan est conçu, plus rationnel et englobant que le précédent et reste sur les tablettes jusqu'à ce qu'on en réclame un autre.

Il est intéressant de constater que Porto Alegre, avait adopté un premier plan d'embellissement (le plan Maciel) dès 1914. Ce plan, qui ne prétendait d'aucune manière améliorer le sort des plus

⁸ Flávio Villaça est un des auteurs majeurs sur le thème de la planification au Brésil. Architecte de formation, il a été professeur dans la principale université du pays (Université de São Paulo) et a agi à titre de professionnel dans diverses opérations d'urbanisme.

pauvres a été mis en œuvre progressivement dans les décennies suivantes. Toutes les tentatives de planification qui ont suivi, en revanche, se sont donné un programme plus ambitieux de transformation sociale et de dépolitisation de l'aménagement au profit d'une approche technique et rationnelle. Celles-ci sont restées à peu près sans effet sur l'état réel de la ville (Nygard, 2005)⁹.

Ainsi, le premier plan d'urbanisme de Porto Alegre a été adopté en 1959. Mais il ne concernait que la partie centrale de la ville et il arrivait cinq ans après l'adoption d'un règlement sur le lotissement. Ce règlement avait déjà fixé des exigences telles que la valeur d'un lot se conformant au cadre réglementaire allait bien au-delà de ce que pouvait acquérir la population à faible revenu (Salengue et Marques, 1993). Au moment où la ville croissait à toute allure, la population qui y arrivait était forcée de se diriger vers des lotissements clandestins à la périphérie qui était faiblement ou pas du tout contrôlée par l'action planificatrice (voir annexe 3).

Ce plan a été révisé en 1979 avec l'intention de mieux intégrer la complexité et l'ampleur du territoire avec un modèle de planification beaucoup plus raffiné, intégrant les rétroactions, imbriquant les échelles et mettant en place des conseils consultatifs. Mais l'information désuète (Fedozzi, 2000) et la complexité du document (Nygard, 2005) en compromettent la mise en œuvre. Aucun des résultats annoncés quant à l'amélioration des conditions de vie des populations de la périphérie ne se sont concrétisés.

Ainsi, les interventions urbaines du pouvoir public jusqu'à la fin des années 1980 se sont concentrées sur la viabilisation de terrains en appui à l'industrie immobilière, ce qui répondait aux besoins des couches moyennes et supérieures de la société, mais laissait les pauvres sans appui quant au logement (PMPA, 2000; Fontoura, 2005). Simultanément, le pouvoir public acceptait implicitement l'expansion incontrôlée des périphéries en investissant dans des infrastructures routières améliorant l'accès des employeurs au bassin de main-d'œuvre vivant dans les lotissements informels (PMPA, 2000).

La situation de la Lomba do Pinheiro est donc imputable, en partie, aux choix des administrations municipales du passé. Les actions menées par les administrations tendaient à créer des poches de pauvreté à la périphérie. Dans le cas de la Lomba do Pinheiro, une incohérence dans le tracé de la frontière avec la municipalité voisine de Viamão faisait qu'une grande partie du secteur ne se trouvait pas sur le territoire de Porto Alegre, bien que son seul lien routier la reliait à cette dernière et non à Viamão. La planification s'est efforcée d'ignorer la Lomba do Pinheiro, tandis que les

⁹ Paul Dieter Nygaard est architecte. Il a œuvré comme professionnel de la planification et enseigné dans les deux principales universités de Porto Alegre.

investissements se concentraient au centre et que le cadre réglementaire repoussait les pauvres à la périphérie.

Au surplus, selon Nygaard (2005), la planification s'est rendue extrêmement inaccessible aux néophytes en s'équipant de concepts scientifiques obscurs et d'une langue particulièrement technique. Cet héritage persiste jusqu'à nos jours. Le plan d'urbanisme de Porto Alegre de 1999 (PMPA, 1999), par exemple, est un document destiné à l'administration, peu illustré et structuré selon les articles du règlement qui le promulguent. D'une manière générale, on considère que le Brésil a connu une tradition particulièrement technocratique de planification (Zellhuber, 2004).

La planification s'est encore transformée au tournant des années 1990. Pour comprendre ces transformations, nous décrivons maintenant l'évolution des mouvements sociaux en se concentrant sur la situation dans la Lomba do Pinheiro pour revenir ensuite sur le cadre de planification.

4.6 Construction des mouvements sociaux

La société civile, sur la scène municipale de Porto Alegre, est essentiellement animée par des mouvements issus des couches les plus pauvres de la population. Les demandes de ces mouvements reflètent les préoccupations des habitants des quartiers populaires : l'action de la société civile a comme objectif d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres en réclamant l'implantation d'équipements et d'infrastructures, la desserte en service et la régularisation foncière¹⁰, qui rapprocheraient les conditions offertes par la municipalité dans ces quartiers de celles des zones des couches moyennes et supérieures (PMPA, 2000; Silva, 2002; Fontoura, 2005)¹¹. Ces questions ne sont pas abordées en termes d'urbanisme, la planification n'étant pas, traditionnellement, un espace stratégique de décision. Les pressions visent plutôt les responsables politiques.

4.6.1 Les associations de résidents

Les associations de résidents (*associação de moradores*) constituent la structure fondamentale de la participation à Porto Alegre. Elles sont le point de rencontre entre le pouvoir public et les habitants (Fontoura, 2005). La mobilisation dans un mouvement s'organise donc en fonction de son lieu de résidence et non d'une cause, comme c'est souvent le cas à Montréal. Dans la Lomba do Pinheiro, les associations représentent chacune un quartier du secteur. Les associations de résidents sont

¹⁰ La régularisation foncière correspond à tout le processus de reconnaissance de l'occupation informelle et son enregistrement au registre foncier.

¹¹ Ana Elisa Sparano Fontoura a complété un mémoire de maîtrise en géographie à l'Universidade Federal do Rio Grande do Sul (URFGS) en 2005 sur le thème des effets de la participation sur la territorialisation des populations des quartiers périphériques en s'appuyant sur trois quartiers de la Lomba do Pinheiro. Elle a réalisé une douzaine d'entrevues avec des leaders associatifs et passé deux cent questionnaires courts sur des questions liées à la participation.

fédérées dans une association municipale (la UAMPA) et sont enregistrées par les services administratifs.

Bien que certaines associations offrent des services (comme une garderie ou un cybercafé), leur première mission est de représenter les intérêts de leurs membres dans les instances publiques. En cela, elles diffèrent profondément du mouvement communautaire montréalais, pour lequel l'offre de service constitue la mission centrale et le militantisme, une activité optionnelle (Germain *et al.*, 2004). De plus, le président d'une association est élu au suffrage universel par les résidents du quartier. On parle à Porto Alegre de « politique communautaire » et non de « mouvement communautaire ». Les présidents d'association et autres leaders associatifs (désignés en portugais par le substantif *liderança*) constituent, à peu de chose près, un échelon infra-municipal du monde politique.

Par ailleurs, les associations peuvent jouer un rôle dans la mise en œuvre de stratégies d'aménagement, particulièrement à l'intérieur de quartiers peu consolidés. L'association gère souvent une sorte de cadastre informel lorsque les titres de propriété ne sont pas enregistrés à la préfecture. Un leader associatif que nous avons rencontré expliquait qu'un poste de police du secteur avait été construit quelques temps auparavant au travers d'une corvée. Dans un autre quartier que nous avons visité, l'association avait récemment procédé à une collecte de fonds pour faire installer un réseau clandestin d'électricité et d'eau courante. Elle avait aussi organisé une corvée pour installer des pneus le long d'un ruisseau afin d'en prévenir l'érosion. L'association avait joué un rôle dans la définition de la voie publique et assurait l'entretien d'un parc.

4.6.2 Du clientélisme à la concertation

La première association de résidents de la Lomba do Pinheiro est apparue au milieu des années 1950 : c'est l'association du quartier São Francisco. D'autres ont suivi rapidement dans les quartiers de São Pedro et Panorama (PMPA, 2000). Les organisations se construisaient fréquemment à partir de la communauté catholique (Silva, 2002).

Dès le départ, les associations de résidents sont motivées par la « recherche d'une solution à une série de problèmes d'infrastructures » (PMPA, 2000 : p. 58). Les méthodes sont toutefois différentes de celles que l'on observe aujourd'hui. Les associations mettent sur pied des corvées collectives. Mais surtout, elles servent de tribunes à des leaders charismatiques dans un contexte politique marqué par le populisme. « Les canaux de médiation entre la communauté et le pouvoir public se créaient au travers [...] des réseaux clientélistes et des liens personnels puissants entre les individus et des leaders charismatiques » (PMPA, 2000, p. 71). Dans les années 1960, les investissements dans la Lomba do Pinheiro ont été principalement obtenus au travers d'une chaîne de relations personnelles entre la population, son représentant municipal Osmar Remião et le préfet de l'époque,

qui appartenait au même parti que ce dernier. Cette dynamique est caractéristique de la structure clientéliste de l'époque où un système de faveurs assurait le contrôle politique d'un quartier au travers d'une chaîne liant un parti politique à une figure charismatique locale (Silva, 2002, p. 49).

Selon Silva (2002), cette période est marquée par l'absence de la notion de « droit » dans les revendications. Les améliorations aux conditions de vie sont vues par les habitants eux-mêmes comme le résultat d'un effort individuel — ou comme une récompense donnée en échange de sa loyauté.

Cette dynamique, qui domine dans les années 1950 et 1960, se transforme lentement dans les deux décennies suivantes. La doctrine de la Théologie de la libération a donné à l'Église catholique d'Amérique Latine des années 1970 et 1980 une orientation socialiste qui s'est traduite par l'engagement de ses membres dans la mobilisation des couches populaires de manière à apporter des changements sociaux profonds.

C'est dans le cadre de cette mouvance qu'un groupe de Franciscains s'est installé dans la Lomba do Pinheiro en 1972. Le début des années 1970 s'est avéré être, à l'échelle nationale, le pire moment de la dictature militaire : les cas de torture et de disparition se multipliaient. L'intention des Franciscains était de faire évoluer les mouvements sociaux vers la remise en question des structures de domination (PMPA, 2000).

Les religieux mettaient en place de nouvelles structures de mobilisation sociale : les Communautés catholiques ouvrières (*Comunidades Eclesiais de Base*). Les Communautés catholiques ouvrières sont des organisations locales qui s'adressent aux couches populaires et qui sont orientées vers la lutte pour l'amélioration des conditions de vie (PMPA, 2000, p. 238).

Dans les années 1970, les leaders inscrits dans un réseau clientéliste et capables de produire des résultats immédiats obtenaient davantage de succès que les Franciscains qui faisaient la promotion de changements structureaux. Le clientélisme renforçait les inégalités en favorisant les individus selon leur appartenance aux réseaux d'influence, mais il permettait d'assurer un minimum de redistribution des richesses (Gret et Sintomer, 2005). Aussi, les Franciscains ont-ils misé sur la formation de leaders (PMPA, 2000, p. 105).

Cette formation a fini par porter fruit. Les Franciscains enseignaient que les carences infrastructurelles sont le résultat du capitalisme, dont l'État est un instrument, et que des conditions de vie acceptables font partie du droit des individus. L'État doit donc être renversé pour mettre en place la société où ce droit est garanti.

Les habitants des quartiers populaires se sont progressivement rapprochés de cette perspective, adoptant une posture mêlant le marxisme et le clientélisme de la période précédente. Ils ont

commencé à considérer les équipements et infrastructures comme des droits que l'État avait la responsabilité de satisfaire (Silva, 2002). Leur discours « présentait les droits collectifs des citoyens comme quelque chose qui doit être conquis et universalisé, qu'il s'agisse du droit au logement, à l'égout, ou de la santé, de l'éducation, du transport collectif, des loisirs, etc. »¹² (Fedozzi, 2000, p. 30).

Les tactiques des associations se sont modifiées. Pour obtenir les investissements, elles se sont tournées vers les pétitions, lettres aux journaux, barricades. Lors des invasions illégales de terrains, elles ont aussi recours aux corvées collectives pour fixer leur emprise sur le sol en construisant des routes, des ponts, en se reliant aux réseaux d'eau ou d'électricité (Fedozzi, 2000).

Les associations restaient tributaires d'une poignée de leaders. Mais à la différence de la période précédente, ce n'était plus la relation avec les centres de décision qui donnait du pouvoir au leader local, mais sa capacité à mobiliser les masses pour exercer des pressions. Les récits de l'époque évoquent des autobus remplis stationnés devant la porte de l'hôtel de ville pour crier pendant les négociations ou des bureaux de membres de l'exécutif où les leaders font déferler une foule de gens mécontents afin de faire valoir leur point de vue (PMPA, 2000).

En 1980, les associations de résidants, les regroupements de mères et les communautés catholiques ouvrières de la Lomba do Pinheiro se sont réunis dans l'*União de Vilas da Lomba do Pinheiro* (voir annexe 3). Cette fédération est le premier regroupement du genre à Porto Alegre. Il intégrait tous les quartiers de la Lomba do Pinheiro, qu'ils soient sur le territoire de Porto Alegre ou sur celui de la municipalité voisine de Viamão. Cette fédération constituait un pas décisif : elle annonçait un dépassement de la fragmentation des mouvements (tributaire de la discontinuité de l'urbanisation et des limites administratives) et elle définissait une échelle d'intervention dont allaient hériter d'autres mouvements et instances par la suite. Le regroupement des associations a coïncidé avec une intensification de la mobilisation (PMPA, 2000). L'*União de Vilas* existe encore sous le nom de conseil populaire de la Lomba do Pinheiro (*Conselho Popular*).

De plus, l'*União de Vilas* a initié un mouvement de regroupement des quartiers qui a abouti, trois ans plus tard, à la fédération des associations de résidants dans une union à l'échelle de la ville (la UAMPA). Les capacités de la société civile augmentaient, elle élargissait sa perspective, gagnait tranquillement l'appui de l'opinion publique (Fedozzi, 2000). Mais, malgré l'évolution de la stratégie, les améliorations réclamées se faisaient encore attendre.

¹² "ressaltava os direitos sociais da cidadania como algo a ser conquistado e universalizado, tais como o direito à moradia, ao saneamento básico, além da saúde, educação, transporte coletivo, lazer, etc." (Fedozzi, 2000, p. 30)

4.7 Démocratisation de la planification

Les transformations se sont précipitées dans la seconde moitié des années 1980 et au début des années 1990. Le régime militaire a cédé la place à un gouvernement élu en 1985. À Porto Alegre, les élections ont été remportées par le Parti démocratique travailliste qui a conservé le pouvoir jusqu'en 1988.¹³ Cette administration a amorcé les premières étapes de la démocratisation.

En 1986, la santé a été municipalisée. Un programme de santé communautaire a alors été mis en place, faisant appel aux associations locales comme co-gestionnaires des services. Du jour au lendemain, des leaders communautaires habitués à revendiquer des actions de la Préfecture ont été appelés à participer à l'administration d'un service. Cette nouvelle demande a amené des leaders anciens à renouveler leurs savoir-faire et interpellé de nouveaux individus qui se sont impliqués dans le mouvement (Silva, 2000)

En même temps, le Brésil préparait sa constitution, laquelle est adoptée en 1988. Le chapitre II sur « La politique urbaine » stipule que l'action du pouvoir public doit se faire en fonction du bien-être collectif et du développement social et que la propriété foncière en ville est soumise à ces principes par le plan d'urbanisme (Fontoura, 2005). Cette affirmation apparemment banale constituait néanmoins une innovation considérable dans la tradition brésilienne où le droit à la propriété privée était jusque-là à peu près incontestable.

Art. 182. La politique de développement urbain, exécutée par le pouvoir public municipal conformément aux orientations établies par la loi, a pour objectif le plein développement des fonctions sociales de la ville et la garantie du bien-être de ses habitants.

§ 1º - Un plan d'urbanisme approuvé par la Conseil de Ville est obligatoire pour toute ville de plus de vingt mille habitants et il est l'instrument de base de la politique de développement et d'expansion urbaine.

§ 2º - La propriété urbaine remplit son rôle social quand elle remplit les exigences fondamentales d'aménagement de la ville exprimées par le plan d'urbanisme.¹⁴

La transition politique a donc été l'occasion d'une reconnaissance de la légitimité des demandes de la société civile et de son rôle comme interlocuteur du pouvoir public. Mais, les résultats tangibles se faisaient encore attendre.

¹³ Cette formation politique solidement ancrée dans l'État du Rio Grande do Sul s'inscrit dans la tradition populiste. Il ne faut pas la confondre avec le Parti des Travailleurs de l'actuel président Luiz Ignácio Lula da Silva dont les racines se situent plutôt du côté des militants trotskistes, des catholiques de gauche et des syndicats.

¹⁴ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. ”

1988 a aussi été l'année où une coalition du Parti des travailleurs (PT) et du Parti communiste brésilien a remporté le pouvoir exécutif à la Préfecture de Porto Alegre. Cette coalition était fortement portée par les associations de résidents des quartiers populaires. La Lomba do Pinheiro est un bastion du PT et un des premiers secteurs où cette formation politique a pris racine (PMPA, 2000). Les espoirs de la société civile étaient immenses.

Les premiers temps de la nouvelle administration ont été ardues. D'abord, celle-ci a hérité d'une crise des finances publiques qui l'a complètement paralysée (Fedozzi, 2000). Mais aussi, ses orientations se heurtaient à celles des associations de résidents. La stratégie de la nouvelle administration était de constituer des conseils populaires inspirés des soviets pour construire un contre-pouvoir qui s'opposerait aux institutions municipales bourgeoises et, à terme, les remplacerait par un pouvoir populaire direct. Mais les associations de résidents ne suivaient pas. Peu leur importait la participation au pouvoir, c'était la mise en chantier immédiate des équipements et infrastructures qu'elles réclamaient (Fedozzi, 2000) ! Ce qui était en jeu, pour la société civile, ce n'était pas le droit à décider des affaires de la Cité, mais plutôt l'accès aux bienfaits de la ville. Une citation de Sérgio Baierle dans Fedozzi (2000, p. 64) résume la situation : « La participation convoitée se situe à un autre niveau, pas dans la politique, mais dans l'usage physique de la ville ».

Éventuellement, la crise des finances publiques s'est résolue et une série d'essais et d'ajustements ont abouti à un nouveau dispositif : le budget participatif. D'une manière générale, « l'Administration Populaire », comme elle se nomme elle-même, a délaissé les aspects révolutionnaires de son programme et adopté la démocratisation comme principe pour guider son action. La démocratisation s'incarnait autant dans la mise sur pied de processus de participation, que dans la distribution des services et équipements (inversion des priorités en faveur des pauvres), dans l'équité sur le plan foncier (système progressif de taxation) et dans la gestion de la culture.

Ainsi, le budget participatif est une instance qui s'est construit dans la continuité des rapports entre l'administration et la société et a tenté d'en dépasser les limites en faisant de la participation des classes populaires et de l'inversion des priorités en faveur de celles-ci deux principes co-substantiels. Avec le budget participatif, la ville informelle ou clandestine est devenue l'objet principal de l'attention des pouvoirs publics (Fedozzi, 2000). Le Parti des travailleurs a occupé la Préfecture de 1988 à 2004. En 2005, le dispositif du budget participatif était utilisé dans 103 municipalités brésiliennes (Avritzer, 2005).

4.8 Transformation de la société civile

La tension entre le « droit à la participation » et le « droit à la ville » évoqué plus haut s'est résolue, finalement, quand la participation s'est avérée être un moyen efficace pour obtenir les

investissements exigés. Le budget participatif a réellement mené à des améliorations tangibles dans les quartiers populaires, surtout en ce qui concerne les infrastructures et l'éducation. La motivation à participer était donc stimulée par un « effet de démonstration » (Gret et Sintomer, 2005).

Mais l'effet de démonstration allait au-delà des résultats tangibles. Ce dispositif ne s'imposait pas seulement parce qu'il constituait un moyen plus efficace de redistribution que les réseaux clientélistes traditionnels. Le budget participatif renvoyait aussi à une véritable reconnaissance des classes populaires comme acteur politique à l'échelle de la ville, une situation complètement inusitée par rapport à celle qui prévalait quelques années plus tôt (Gret et Sintomer, 2005). On pouvait dire, en fait, que « la participation constitue en même temps un droit qui est revendiqué et un instrument pour faire respecter d'autres droits » (Silva, 2002, p. 106).

La posture révolutionnaire n'avait jamais été complètement adoptée par le mouvement. Mais à partir du tournant 1990, son importance a drastiquement chuté. La stratégie des mouvements se ramène maintenant essentiellement à l'intervention dans des espaces créés par l'État (Silva, 2002).

4.8.1 La figure centrale du leader associatif

Dans cette nouvelle configuration de l'action de la société civile, le rôle des leaders associatifs est resté central. Dans le processus du budget participatif, ce sont eux qui prennent la parole la plupart du temps (Gret et Sintomer, 2005). À l'échelle locale, un nombre limité de leaders occupent plusieurs fonctions dans différents organismes. Les associations de résidents sont fortement identifiées à leur dirigeant. On peut conclure, comme Fontoura (2005), que l'influence réelle sur les politiques publiques se limite aux leaders.

Il est intéressant de noter que cette figure du leader local reste centrale depuis la période populiste où ceux-ci servaient de trafiquants d'allégeance dans les échanges clientélistes. Elle est recyclée en « leader mobilisateur de masse » dans les années 1970/80, puis en « leader co-gestionnaire de la chose publique », mais la polarisation des associations autour de leurs dirigeants ne cesse jamais, bien que la position des leaders dans les structures municipales ait évolué.

Dans le nouveau cadre d'intervention de la société civile, le poids des leaders s'explique par la somme des capacités nécessaires pour prendre part aux discussions sur les politiques. La capacité de mobilisation de masse reste « une ressource fondamentale », mais les participants doivent aussi être mieux qualifiés en termes de « compréhension des mécanismes et dynamiques de l'administration publique, de capacité à présenter leurs demandes sous forme de propositions de politiques

publiques, d'acquisition et de manipulation de l'information, enfin, des connaissances nécessaires pour intervenir efficacement dans l'espace public étatique » (Silva, 2002, p. 106)¹⁵.

Pour acquérir les compétences évoquées plus haut par Silva (2002), une bonne scolarité et une expérience associative solide sont nécessaires. Les statistiques montrent qu'un niveau secondaire complété ou, encore mieux, une amorce d'études universitaires favorise fortement l'ascension dans la pyramide du budget participatif (Gret et Sintomer, 2005). Dans le secteur de la Lomba do Pinheiro où, on l'a vu, seulement 3,3% de la population active a plus de 11 ans de scolarisation, le nombre de candidats est limité. Quant à l'expérience associative, l'effort exigé peut être intense : ceux qui acquièrent des responsabilités dans le budget participatif doivent passer en moyenne 6 à 20 heures par semaines en rencontres et préparation (Gret et Sintomer, 2005, p. 79). Dans la Lomba do Pinheiro, le conseil populaire se réunit à chaque semaine. Et c'est sans compter les autres comités : gestion des garderies, représentation des usagers du poste de santé, conseil de l'éducation et de l'enfance. Il est tenant de multiplier les responsabilités, car plus un individu s'investit, plus il apprend à faire valoir ses opinions dans les structures de co-gestion.

À l'échelle locale, toutefois, Fontoura conclut à partir de deux cents questionnaires passés dans trois quartiers de la Lomba do Pinheiro que l'information (dans ce cas, sur les démarches de régularisation foncières menées par les associations et la Préfecture) ne se rend pas jusqu'aux habitants. Les choix des leaders associatifs seraient peu ou pas du tout discutés avec les habitants.

En somme, il faut admettre que nous sommes devant une participation à peu près exclusivement constituée de leaders associatifs. Cette participation correspond à une reconnaissance majeure des droits et besoins des couches inférieures de la société, mais elle n'a pas entraîné un mouvement de démocratisation qui aurait intégré au même titre tous les habitants.

Dans la littérature sur la dynamique de la société civile dans l'après budget participatif, ce sont les apprentissages, la reconnaissance et les gains de pouvoir qui apparaissent, en plus du projet fondamental d'amélioration des conditions de vie du quartier, comme les motivations des leaders dans leur engagement.

Le témoignage d'une leader d'association de la Lomba do Pinheiro est éloquent quant à la puissance mobilisatrice de l'apprentissage. Au début, c'est la peur d'être expulsée qui l'emmène à militer, puis elle y « prend goût »

¹⁵ "compreensão dos mecanismos e dinâmicas da Administração Pública, da capacidade de apresentar suas demandas enquanto propostas de políticas públicas, do acesso e manipulação de informações, enfim, do conhecimento necessário para uma intervenção eficaz nos espaços públicos estatais." (Silva, 2002, p. 106)

C'était bon, c'était une très bonne époque où j'ai beaucoup appris, j'ai appris à me battre, j'ai appris à crier, à affronter les puissants comme je les appelle. C'était bon, j'ai grandi parce que je suis sortie de la maison et que je suis allée les affronter directement. [...] C'est du gros travail, mais c'est bon parce que tu grandis, parce que t'apprends et puis là, t'utilises ça à la maison, t'utilises ça au travail, t'apprends à traiter avec le monde, ce qui est super difficile, fait que c'est bon, c'est agréable. (Fontoura, 2005, p. 164) ¹⁶

Un autre militant de la Lomba do Pinheiro explique: « Aujourd'hui, le monde sait comment les affaires marchent. Aujourd'hui, si un gars arrive ici et promet "Je vais te donner une garderie, je vais faire une garderie", l'autre va le regarder puis lui demander "Avec quel argent tu vas la faire fonctionner, cette garderie-là ?" » (PMPA, 2000 : p. 164).¹⁷

Le pouvoir acquis comme leader est aussi une source de fierté. Cette citation rapportée par Fontoura (2005, p. 160) en témoigne.

Tout le monde me connaît, hein, tu demandes quelque chose, j'y vais, puis s'il faut que je m'assoie avec le préfet, je l'ai déjà fait plein de fois tu sais ? C'est le directeur du service qui doit me répondre, je suis conseiller du budget participatif, je dirige toute la Lomba, je vais voir le directeur, il va devoir me répondre, s'il ne me répond pas, je vais voir le préfet, comprends-tu ?¹⁸

En revanche, la capacitation des leaders peut amener en certains à à installer une distance avec les autres résidents. Selon Fontoura (2005, p. 191), « quand le leader local "apprend" la langue des services municipaux ou crée des liens personnels avec les directeurs de service, [il] se sent valorisé et investi de prestige, et paraît apprécier davantage les réunions avec les fonctionnaires que de vivre aux côtés des autres résidents ». ¹⁹

Ceci crée une situation inusitée, où les leaders d'association revendiquent, d'un côté, la responsabilité des avancées dans le quartier et de l'autre, subissent les pressions des habitants comme s'ils étaient les représentants locaux de l'administration municipale. Ce sont les leaders qui, alors, reçoivent la pression de la part des résidents pour que soient réalisés les travaux de la Préfecture (Silva, 2002). Ainsi, Fontoura rapporte les paroles d'une leader qui s'exclame : « Je mets au défi n'importe qui ici [dans l'association] qui aurait accompli plus [que moi]. » (Fontoura, 2005,

¹⁶ "Foi bom, foi uma época muito boa que eu aprendi muito, aprendi a brigar, aprendi a gritar, me enfrentar com os poderosos como eu digo, foi bom, eu cresci porque eu saí da minha casa e fui me enfrentar diretamente com eles. [...] Dá trabalho mas é bom porque tu cresce, porque tu aprende e aí tu usa isso em casa, tu usa isso no trabalho, tu aprende a tratar o povo, que é terrível, então é bom, é gostoso." (Fontoura, 2005, p. 164)

¹⁷ "Hoje o pessoal tem um conhecimento de como funciona a coisa. Hoje, se o sujeito chegar aqui e prometer, 'Vou te dar creche, vou fazer uma creche'.", o cara olha pra ele e pergunta 'Com que dinheiro tu vai sustentar essa creche ?'." (PMPA, 2000, p. 164)

¹⁸ "Todo mundo me conhece, ah, não, pediu uma coisa eu vou, porque se eu tiver que sentar com o prefeito, já fiz diversas vezes, sabe ? Quem tem que me responder é o secretário, eu sou conselheiro do OP, eu comando toda a Lomba, eu vou com o secretário, ele vai ter que me responder, se ele não me responder, eu vou no prefeito, entendeu ?" (Fontoura, 2005, p. 160)

¹⁹ "Quando a liderança 'aprende' a linguagem das secretarias municipais ou cria intimidade com os secretários, [ela] se sente valorizada e prestigiada, parecendo gostar mais das reuniões com os técnicos do que conviver com os moradores. » (Fontoura, 2005, p. 191)

p. 158)²⁰. Tandis qu'un autre se plaint : « ils [les résidants] viennent juste te voir pour te critiquer : ils disent "t'as pas fais ci, t'as pas fais ça, il est où le collège, elle est où la garderie qu'ils étaient supposés faire". Mais ils viennent pas aux réunions. » (Fontoura, 2005, p. 158).²¹

Un texte produit par la Préfecture présente les leaders associatifs comme des « vigiles » face au pouvoir public auquel ils sont reliés par une « routine de la participation » (PMPA, 2000). Les entrevues de Fontoura suggèrent qu'ils tiennent aussi le rôle de représentants du pouvoir public pour les résidants, en même temps qu'ils se perçoivent comme des politiciens charismatiques à petite échelle. Silva (2002) fait plutôt ressortir leur capacité de gestionnaire. Ces visions diversifiées rendent compte d'une figure de leader combinant l'héritage clientéliste, contestataire et co-gestionnaire. Elles montrent aussi le rôle central des leaders, leurs capacités, leur légitimité par rapport au pouvoir public et le rôle plus effacé des autres résidants.

4.8.2 Une dette historique

Dans ce nouveau cadre de la planification, le pouvoir public reconnaît sa dette historique face aux couches populaires, contractée à force de négligence et d'iniquité dans ses investissements. Seulement, il ne veut pas ou ne peut pas tout à fait mettre en place les conditions de sa réparation. Comme le constate Silva (2002), la participation dans les espaces institués par le pouvoir public est nettement insuffisante pour renverser la situation : d'un côté, les retards accumulés dans l'implantation d'infrastructures et d'équipements dépassent les capacités d'action de la Préfecture; de l'autre côté, l'administration est encore héritière des années de planification technocratique et les structures en place doivent continuellement être forcées pour accepter la participation. Au surplus, l'introduction de mécanismes participatifs s'est produite au moment où les disparités économiques s'aggravaient à l'échelle nationale.

C'est dans ce sens que nous comprenons la remarque d'Avritzer (2005, p. 246) pour qui « le changement le plus important introduit [par le budget participatif] n'est pas l'amélioration de l'accès aux bien publics, [mais] la façon dont cet accès est négocié entre les acteurs sociaux et les politiciens ». Cela signifie que la participation a remplacé en bonne partie les réseaux clientélistes des décennies précédentes, mais aussi que les couches populaires ont acquis une « visibilité » dans un nouveau « partage du sensible » (Rancière, 1995), un droit de parole et un statut d'égal sur une scène où elles peuvent continuer à manifester l'injustice de leur condition.

²⁰ "...mas eu desafio qualquer um que tivesse ali dentro [da Associação de Moradores], quem conseguiu mais [que eu] ». (Fontoura, 2005, p. 158)

²¹ "Eles só chegam pra te criticar: É, tu não faz isso, tu não faz aquilo, quedê o colégio que iam trazer, quedê a creche que iam trazer. Mas só que eles não vão na reunião." (Fontoura, 2005, p. 158)

Par ailleurs, le budget participatif ne constitue pas un outil de démocratisation de l'urbanisme spécifiquement. La planification n'ayant jamais réellement eu de prise sur le développement urbain, les mouvements associatifs n'en ont pas fait un levier de leur intervention. L'objectif du budget participatif n'est pas vraiment de planifier, mais plutôt de prioriser des investissements à court terme dans les infrastructures et services.

L'expérience que nous allons maintenant présenter s'est donné comme objectif d'opérer ce passage des processus participatifs vers l'urbanisme.

5. LOMBA DO FUTURO : LES IMPASSES DU PROCESSUS

La présentation des caractéristiques du processus et leur analyse sont intégrées dans ce chapitre. Après avoir survolé rapidement le processus, nous commencerons par nous interroger sur le rapport entre le processus et l'élaboration du plan; ceci nous amènera à questionner le rôle des outils. Nous aborderons ensuite le mode de recrutement des participants et les moyens mis en œuvre pour modeler les relations. Puis nous nous intéresserons au type de questions posées aux participants. L'analyse de ces différents aspects nous conduira à décrire un phénomène central dans la Lomba do Futuro : l'adaptation du processus aux manières de faire des participants. Le dernier chapitre examinera les conséquences de cette adaptation à partir des trois angles de la démocratisation (projet, relations, conflit). Ce cheminement nous fera remonter vers les modalités déterminantes dans le processus de la Lomba do Futuro sur lesquelles, en dernière partie, nous formulerons nos conclusions.

5.1 Esquisse du processus

Avant d'examiner en détail la relation entre les modalités du processus et ses effets, il convient de donner un bref aperçu de l'opération dans son ensemble, afin de mieux situer les étapes clés de son déroulement.

La Lomba do Futuro²² est le nom donné à l'ensemble du processus. À l'intérieur de la Lomba do Futuro, différents dispositifs ont pris place. Le tableau 4 présente ces différents dispositifs, que nous aurons l'occasion d'examiner plus en détail par la suite.

Tableau 4 Composantes de la Lomba do Futuro

LOMBA DO FUTURO			
Bureaux dans les écoles	Forums thématiques	Groupe de planification locale (GPL)	Commission de la rivière Taquara
1999-2000	2000-2004	2002-2006	2003-2005

²² Lomba est l'abréviation du nom complet du quartier, Lomba do Pinheiro. On traduirait probablement ce nom pas La Lomba de demain.

5.1.1 Les objectifs

L'objectif central du projet Lomba do Futuro était de concilier la protection des milieux naturels précieux, la croissance de la population et l'accès à l'emploi dans le secteur Lomba do Pinheiro. Pour atteindre cet objectif, on se proposait de revoir le règlement d'urbanisme qui, jusque là, attribuait à l'ensemble du secteur un usage agricole.

Pour atteindre cet objectif, on comptait sur la mobilisation et la sensibilisation des leaders associatifs, notamment pour qu'ils prennent le relais des préoccupations environnementales dans leurs activités militantes.

Sur un autre registre, cette démarche devait être l'occasion de constituer un groupe mixte dont les membres collaboreraient vers un objectif commun.

Sur le plan physique, les résultats attendus étaient les suivants :

- > la création de noyaux d'emplois et de services,
- > la régularisation de noyaux d'habitations informelles,
- > l'extension de l'urbanisation vers les zones constructibles,
- > la relocalisation des familles occupant des terrains non-constructibles,
- > l'assainissement de la rivière Taquara.

En somme, le projet envisageait de redessiner la structure de la Lomba do Pinheiro tout en tenant compte de son urbanisation actuelle et des caractéristiques naturelles du secteur.

Dans cette perspective, on comprend qu'il était important de sensibiliser le milieu associatif pour qu'il se fasse le porteur du contenu de la planification. Cela justifiait en partie le recours à la participation; mais le processus de participation poursuivait en parallèle un second objectif.

On notait dans le chapitre précédant que le budget participatif a institué un espace de participation, mais il n'a pas permis de dépasser la confrontation pour installer un climat de collaboration entre les associations et le pouvoir municipal. C'est exactement ce que les opérateurs de la Lomba do Futuro ont tenté de créer en mettant en place un « groupe mixte » où personnels technique et associatif analysaient ensemble la situation et cherchaient des solutions. De la sorte, supposait-on, on parviendrait à changer la teneur des revendications pour les mettre davantage en lien avec les réflexions urbanistiques que l'on développait à l'intérieur de l'administration.

5.1.2 Enjeux

Si l'on se rappelle la présentation faite au chapitre précédent, la Lomba do Futuro ne devait pas, a priori, soulever d'enjeu majeur. La préfecture souhaitait mieux planifier — pourquoi les leaders associatifs s'en préoccuperaient-ils ? La planification n'avait jamais eu d'effet sur leurs conditions de

vie. N’habitaient-ils pas une zone affectée à l’exploitation agricole et ce, depuis des décennies ? Pourquoi le nouveau règlement de zonage aurait-il un effet alors que l’ancien n’en avait pas ?

Pour les leaders associatifs qui se préoccupent d’abord d’*investissements* en infrastructures, équipements et régularisation foncière, la planification comporte peu de valeur stratégique. Ils ne sont pas susceptibles de s’opposer massivement à une telle démarche. Ils ne sont pas susceptibles de s’y intéresser non plus.

Pour les architectes de l’équipe technique, les préoccupations propres aux leaders étaient assez peu pertinentes. Le service municipal duquel l’équipe relevait s’occupe d’urbanisme. L’asphaltage, le transport en commun, la santé, l’éducation, les espaces publics, l’eau, les égouts, les déchets, le développement économiques — cibles des revendications — dépendent d’autres services.

Comme nous le verrons, c’est moins l’opposition entre les parties qui a structuré le processus que le décalage entre les préoccupations.

5.1.3 Acteurs

Le projet Lomba do Futuro a été piloté tout au long par une équipe de trois personnes relevant du service d’urbanisme, à laquelle se joignait un fonctionnaire du service de l’environnement. Tous les membres de l’équipe étaient architectes²³. La composition de l’équipe est restée quasi inchangée tout au long du processus.

Comme nous le verrons, des ressources d’autres services publics ont été périodiquement sollicitées, et d’autres fonctionnaires ont été impliqués dans les réunions. L’essentiel des interactions, toutefois, se situait entre l’équipe technique et des membres de la population locale — c’est-à-dire, essentiellement des leaders associatifs.

5.1.4 Structure

Le processus de participation a pris place, en majeure partie, entre le mois de juillet 2002 et le mois d’août 2006. Mais l’élaboration du plan a commencé dès 1998. Entre 1998 et 2002, l’équipe technique a tenu un bureau de projet dans des écoles du secteur, mené des activités pédagogiques avec les jeunes et s’est particulièrement investie dans une opération de régularisation foncière dans le quartier Recreio da Divisa, au sud du secteur. L’équipe était toujours active au moment de la cueillette de données, en juillet 2007.

²³ L’urbanisme, au Brésil, est pratiqué par les architectes qui sont les seuls, par exemple, à pouvoir signer un plan d’urbanisme.

Le mois de juillet 2002 est marqué par la création du Groupe de planification locale (GPL). C'est ce groupe qui incarne l'objectif mentionné plus haut d'installer des rapports égaux entre fonctionnaires et résidents. Ce groupe avait comme fonction de réaliser un diagnostic rapide du secteur. Celui-ci devait nourrir le diagnostic de l'environnement bâti réalisé par l'équipe technique (figure 5). En parallèle, une équipe d'universitaires devait effectuer une caractérisation du milieu naturel (figure 6).

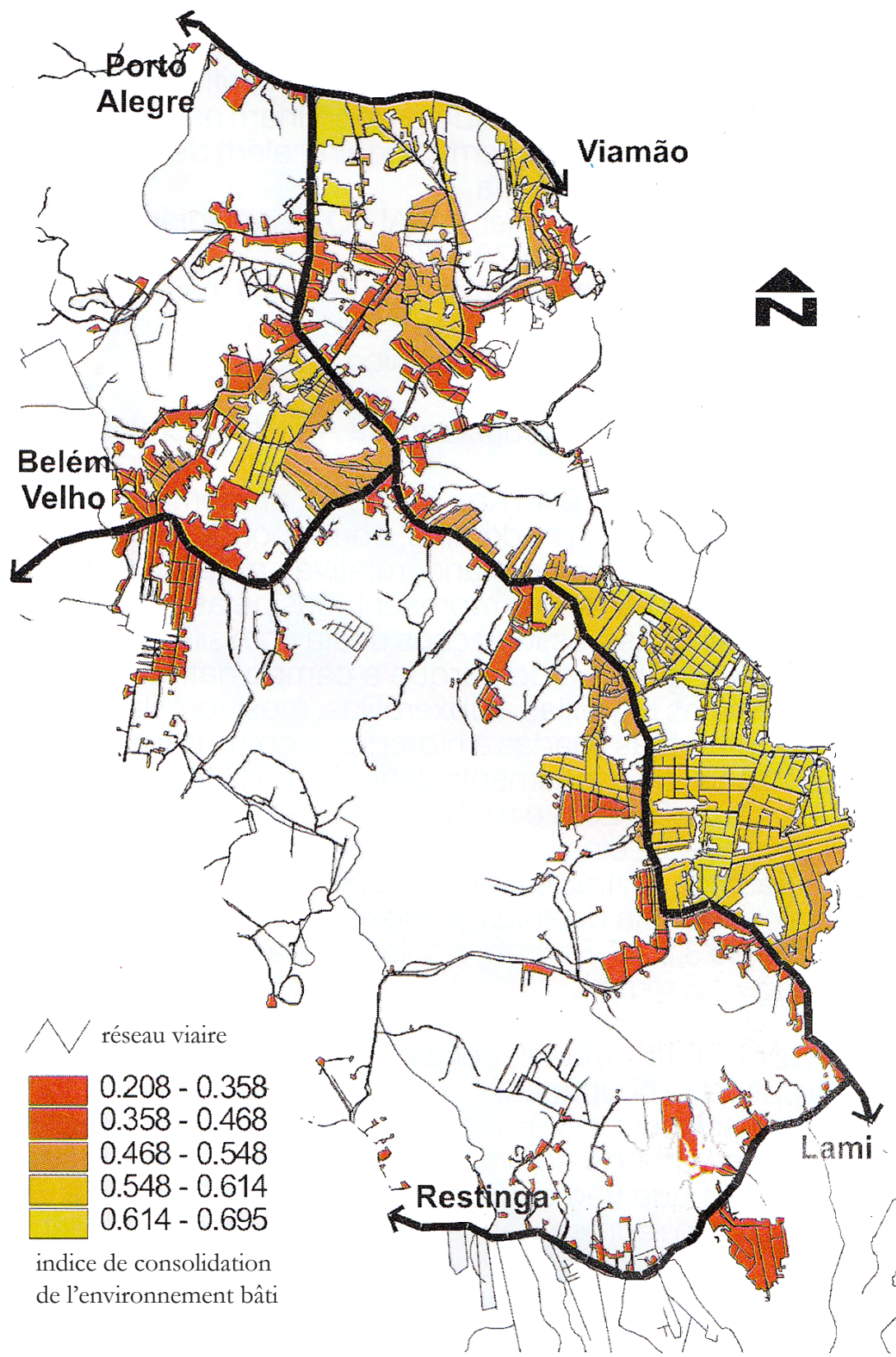
La superposition des deux diagnostics, présentés en format cartographique, indiquait les zones où devait être dirigée l'urbanisation (figure 7) selon une analyse menée par les services techniques. Le GPL était alors interpellé pour aboutir à des propositions d'aménagement sur la base de ces analyses (figure 8), lesquelles allaient être finalement traduites dans un nouveau zonage (figure 9).

Tableau 5 Étapes du diagnostic intégré

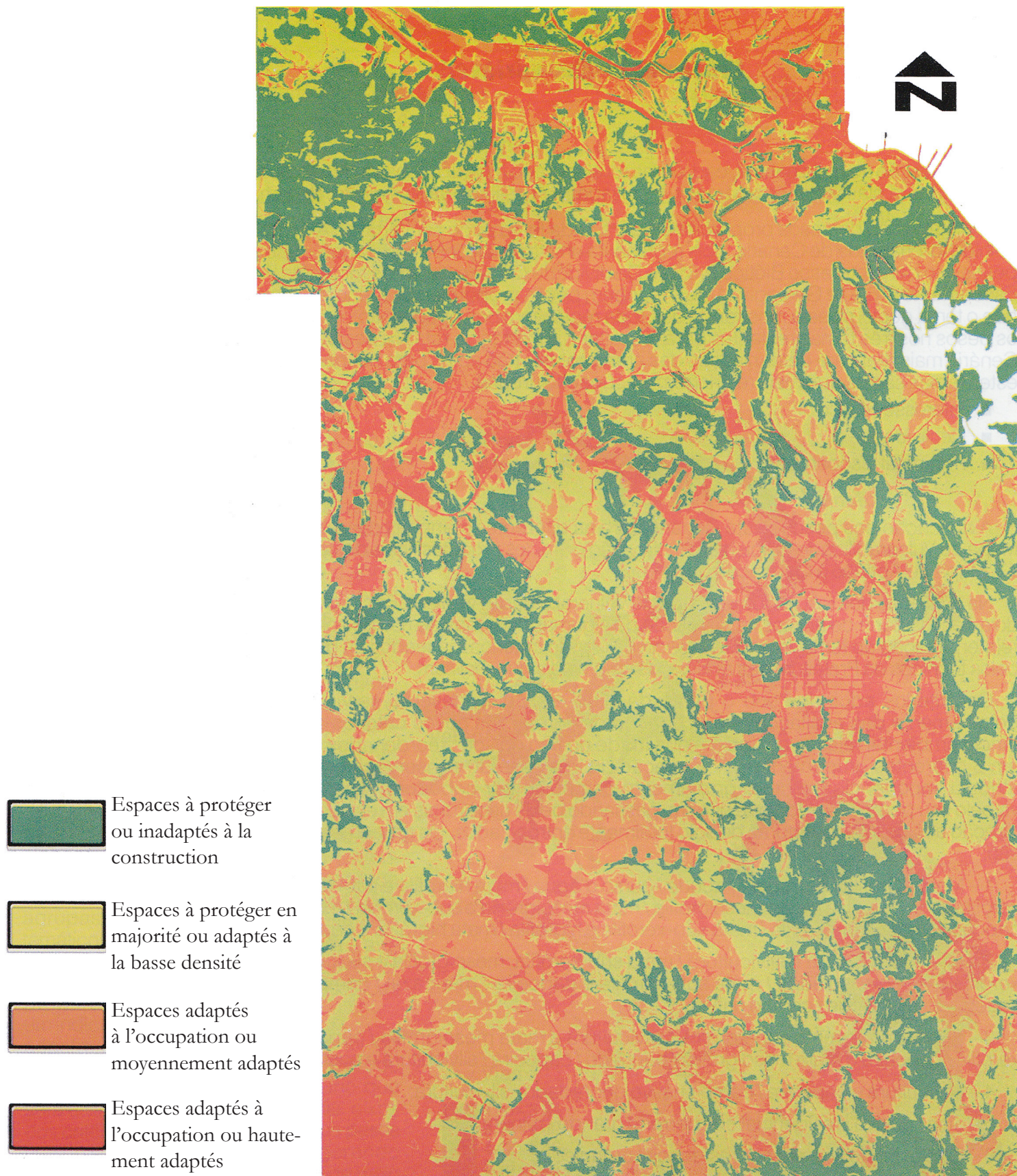
Étapes	Activité	
1	Diagnostic de l'environnement bâti (équipe technique et GPL) (figure 5)	Diagnostic de l'environnement naturel (équipe d'universitaires) (figure 6)
2	Définition des zones constructibles (équipe technique) (figure 7)	
3	Propositions d'aménagement (équipe technique et GPL) (figure 8)	
4	Révision du zonage (équipe technique et GPL) (figure 9)	

Le tableau 5 donne la structure formelle du processus. Nous verrons que la contribution du GPL à toutes les étapes est restée limitée.

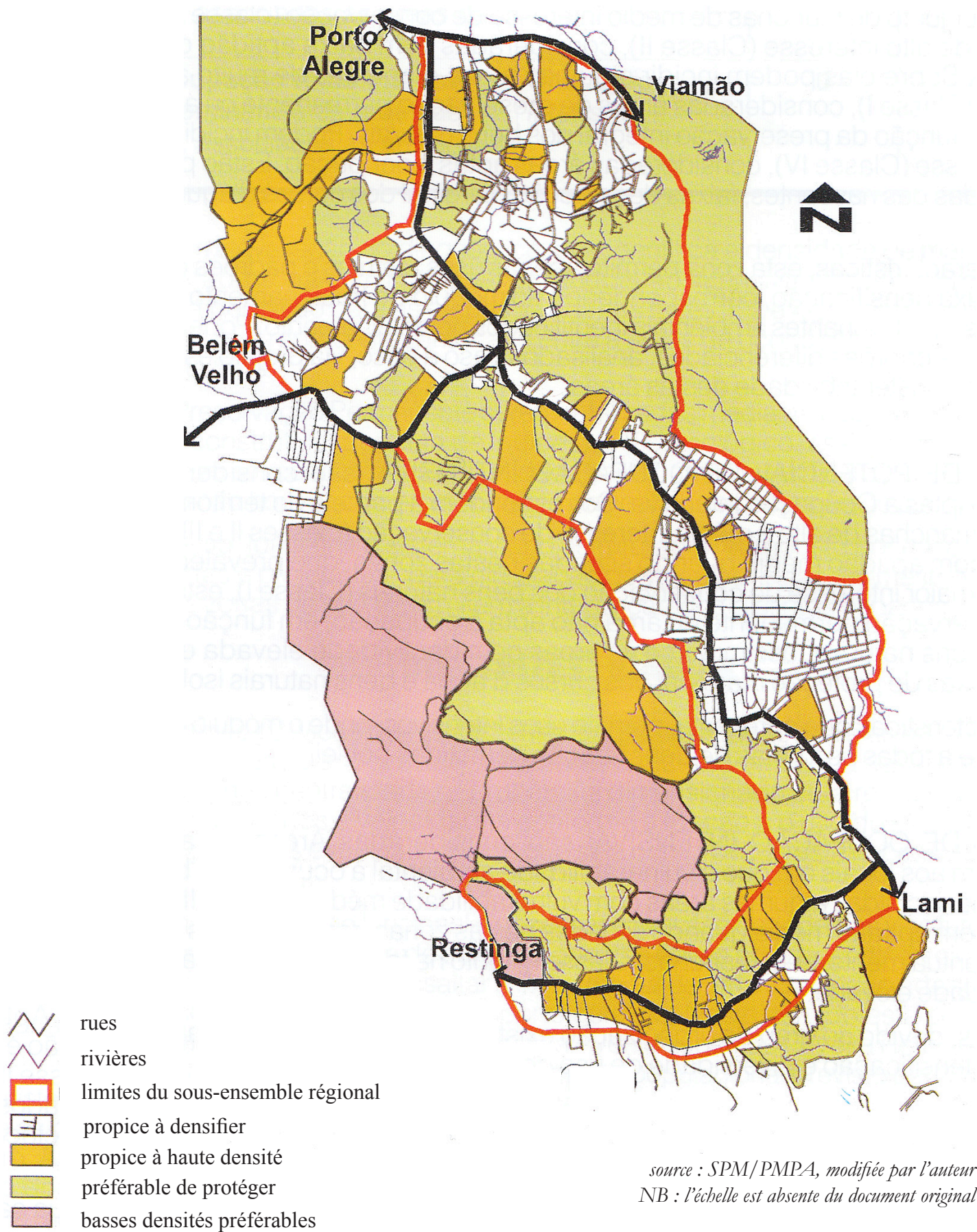
Une fois le diagnostic rapide complété, le GPL a diversifié ses activités (voir annexe 4). Il s'est intéressé, notamment, à l'agriculture urbaine et au développement économique, il a été traversé par une polémique sur la création d'un parc et il servi, d'une manière générale, d'espace où les leaders associatifs faisaient valoir diverses revendications. Le rythme des réunions est devenu de plus en plus relâché. Un nouveau parti politique a remporté les élections en 2005. L'un des participants du GPL a éventuellement demandé aux nouveaux responsables politiques, avec qui il entretenait des liens, d'envoyer ses représentants au conseil populaire de la Lomba do Pinheiro plutôt qu'au GPL. C'est ce qui s'est produit et la participation au GPL a chuté. Celui-ci a mis un terme à ses rencontres.



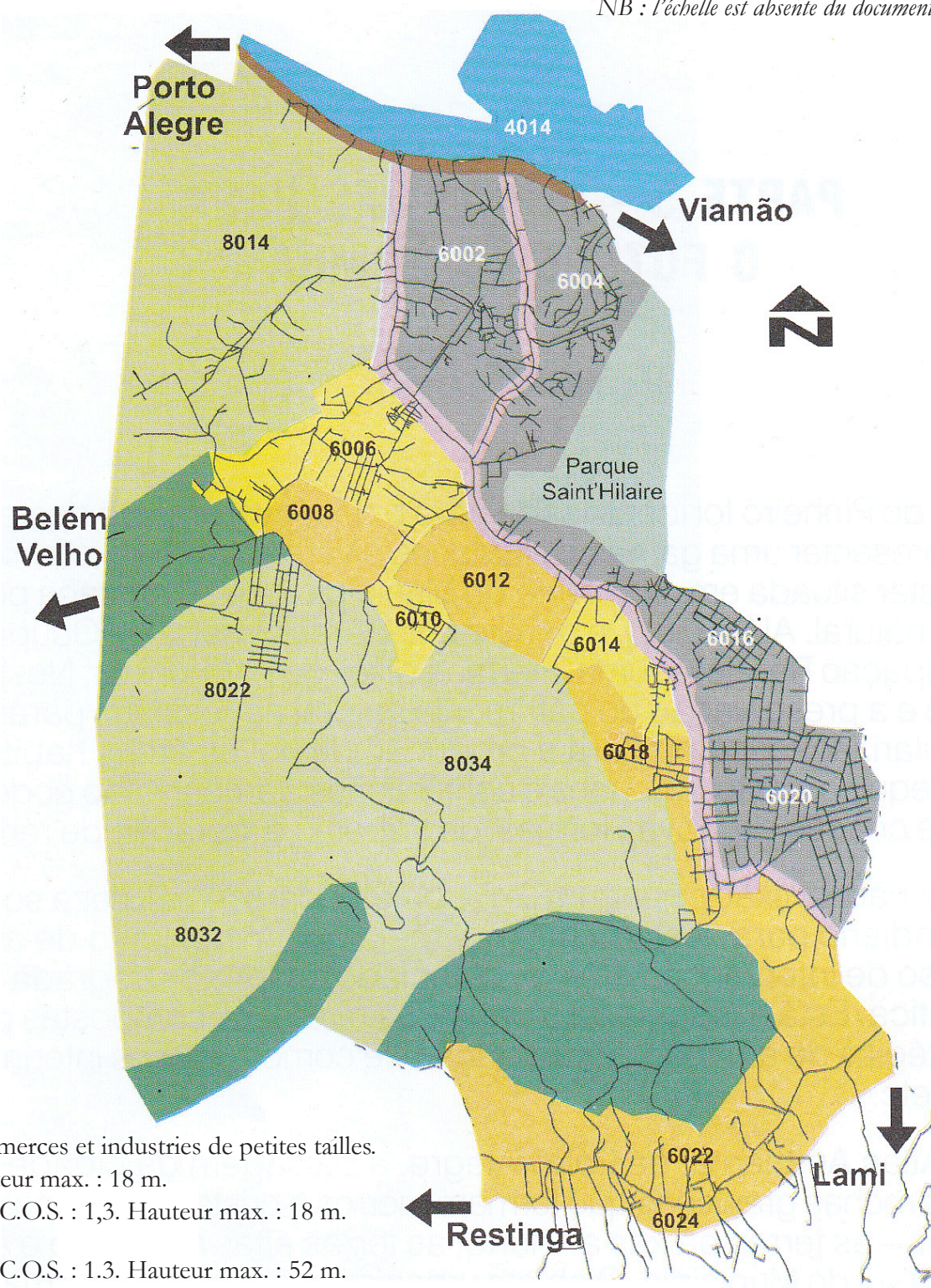
source : SPM/PMPA, modifiée par l'auteur
NB : l'échelle est absente du document original



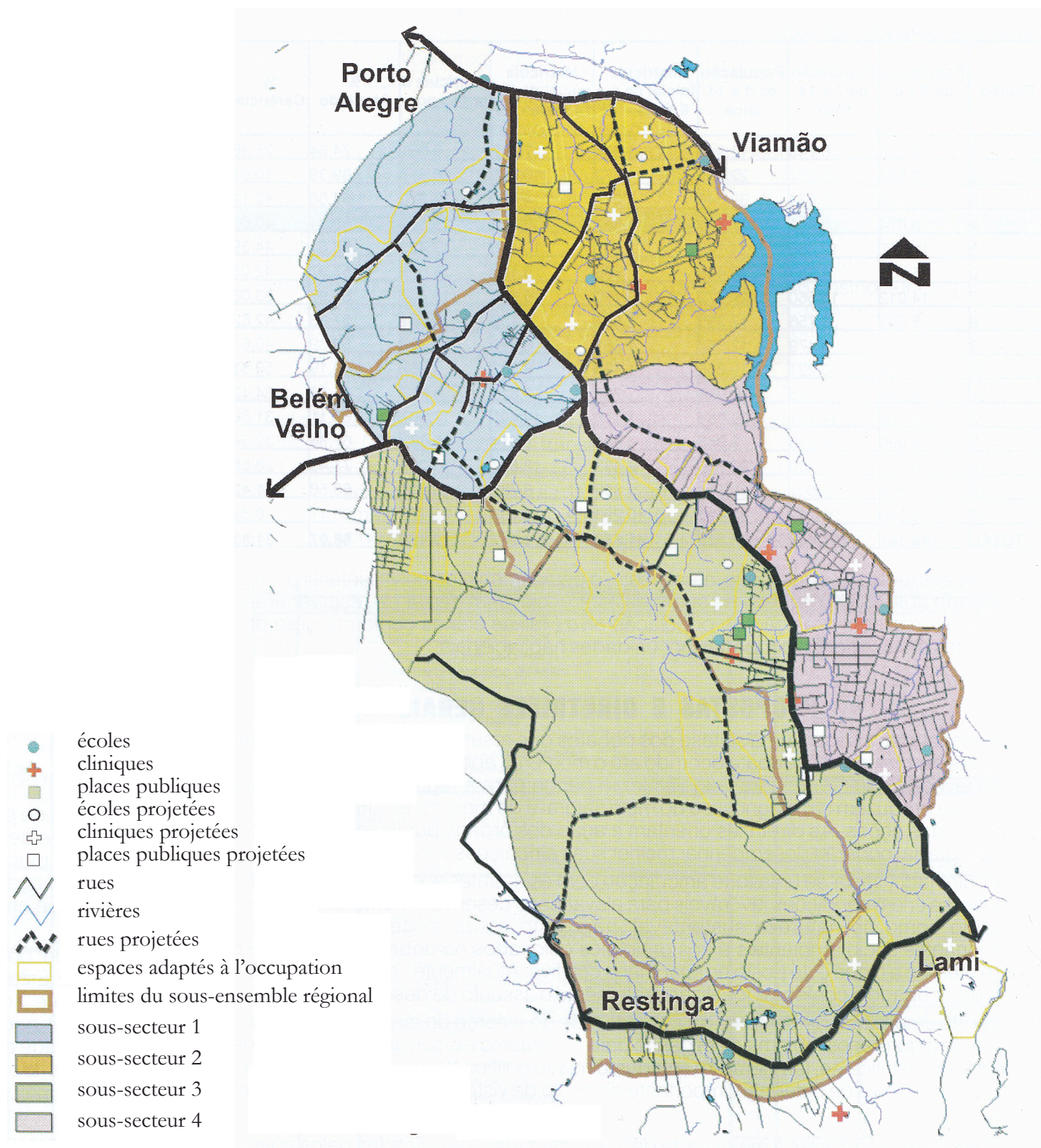
source : SPM/PMPA, modifiée par l'auteur
 NB : l'échelle est absente du document original



source : SPM/PMPA, modifiée par l'auteur
NB : l'échelle est absente du document original



- Habitation ; commerces et industries de petites tailles. C.O.S. : 1,3. Hauteur max. : 18 m.
- Toutes activités. C.O.S. : 1,3. Hauteur max. : 18 m.
- Toutes activités. C.O.S. : 1,3. Hauteur max. : 52 m.
- Implantation conditionnelle à l'intégration aux milieux naturels. C.O.S. : 1. Hauteur max. : 9 m.
- Activités liées à la protection de l'environnement C.O.S. : 0,1. Hauteur max. : 9 m.
- Activités liées à la protection de l'environnement C.O.S. : 0,2, hauteur max. : 9 m.
- Habitations ; industrie et commerce de très petite taille. C.O.S. : 0,2, hauteur max. : 18 m.



source : SPM/PMPA, modifiée par l'auteur
NB : l'échelle est absente du document original

5.1.5 La polémique de la rivière Taquara

La polémique autour de la création d'un parc linéaire le long de la rivière Taquara a constitué un moment fort de l'ensemble du processus. Nous présentons ici les principaux moments de ce débat auquel nous ferons référence plus précisément dans la discussion qui suit.

La rivière Taquara est ce cours d'eau autour duquel s'agglutinent les principaux quartiers de la Lomba do Pinheiro (figures 3 et 4). L'urbanisation informelle de ses berges soulève de nombreux problèmes environnementaux puisque des déchets s'y accumulent et que les égouts à ciel ouvert s'y déversent directement. Or, la rivière Taquara est un affluent du bassin Lomba do Sabão qui alimente la Lomba do Pinheiro en eau et constitue la réserve d'eau d'urgence pour Porto Alegre.

Dès 2001 (donc, avant la création du GPL), l'équipe technique projetait d'aménager le long de la rivière Taquara une bande de protection sous la forme d'un parc linéaire. Cette perspective a été renforcée en 2003 quand le service d'aqueduc et d'égout a annoncé son intention de procéder à l'installation d'un égout collecteur le long de cette rivière pour récupérer les eaux usées des 20 000 habitants du bassin versant.

D'une manière générale, la Lomba do Futuro est moins caractérisée par les conflits que par le décalage entre les préoccupations de l'équipe technique et des participants. Dans le dossier de la rivière Taquara, toutefois, une véritable opposition s'est manifestée. La raison est simple : l'aménagement du parc demandait qu'une partie de certains terrains privés le long de la rivière soit transférée aux pouvoirs publics. De plus, certaines occupations précaires sur les berges devaient être détruites et les habitants, relocalisés.

Après avoir défini les objectifs de cette intervention, l'équipe technique a invité les membres du GPL à discuter du design du parc. Le design suscitait peu d'intérêt chez ceux que l'expropriation menaçait et le débat s'est déplacé sur les modalités du processus. L'équipe technique a tenté à plusieurs reprises d'implanter un modèle de discussion, en vain. Toutes les tentatives de discussion ont échoué successivement.

La situation a débloqué plusieurs mois plus tard quand un comité autonome a reçu le mandat de travailler sur le projet de parc. Débarrassé de l'équipe technique, celui-ci a progressé rapidement. Ses propositions, évidemment, limitaient autant que possible les expropriations et les relocalisations. Par la suite, l'équipe technique est revenue sur les marges à exproprier dans ses documents internes. Puis, la démarche s'est essouffée et les perspectives de mise en œuvre sont devenues incertaines.

5.1.6 Principaux résultats

En juillet 2007, on pouvait difficilement nommer un seul résultat tangible de cette opération. Le nouveau règlement de zonage n'était d'ailleurs toujours pas adopté, bien que le plan ait été complété. Le projet de règlement introduisait à Porto Alegre une nouvelle stratégie d'encadrement de l'urbanisation : le plan élaboré indique des limites de hauteur et de coefficient d'occupation, mais prévoit que le constructeur pourra les dépasser s'il réalise, en contrepartie, un ouvrage public qu'il choisira à l'intérieur d'une liste. Cette liste devra être établie par un comité auquel prendra part le milieu associatif — comité qui n'était pas formé en juillet 2007.

Par ailleurs, l'aménagement du parc linéaire de la rivière Taquara n'avait pas été amorcé. L'égout collecteur mis en chantier en 2003 ne fonctionnait toujours pas.

Au-delà des résultats tangibles, il est clair que les leaders associatifs ont appris sur les questions de planification et d'environnement, mais il est beaucoup moins clair qu'ils ont repris à leur compte les objectifs du projet. Les acteurs ont, certes, évolué, mais rien ne laisse supposer qu'une nouvelle culture de la participation ait été là initiée.

Nous allons maintenant considérer plus en détail les différents aspects du processus en nous attardant sur leurs effets. L'organisation du texte privilégie la compréhension des effets par rapport à la chronologie du processus. Des repères chronologiques sont présentés dans l'annexe 4.

5.2 Rien à apprendre

Que peut-on dégager du déroulement du processus dans son ensemble ? Il est d'abord frappant de constater que la phase la plus active de participation a débuté quatre ans après le début du projet. Plus encore, on est porté à se demander pourquoi l'équipe technique a entrepris un diagnostic rapide avec les membres du GPL alors qu'elle œuvrait depuis plusieurs années à un diagnostic en profondeur.

Pendant ces quatre premières années, l'équipe technique a tenu une multitude d'activités qui ont été l'occasion de connaître le secteur. Elle a tenu des bureaux de projets dans des écoles, réalisé des activités pédagogiques avec les enfants, mené une opération de régularisation foncière dans le quartier Recreio da Divisa, en plus de tenir quatre forums thématiques de grande envergure.

Qu'est-ce qui explique ce décalage entre l'état d'avancement de l'analyse et la contribution demandée aux participants ? La réponse se trouve du côté du répertoire méthodologique disponible pour les opérateurs.

5.2.1 Comment faire ? Le répertoire méthodologique de l'aide au développement

Un membre de l'équipe technique décrit ainsi le contexte qui a mené à la création du GPL :

*Quand on est arrivé à la deuxième étape, on avait déjà systématisé tous les... Les problèmes, on s'est rendu compte qu'on savait pas vraiment comment travailler là-dessus, on connaissait les problèmes de la Lomba, mais on savait pas comment s'y attaquer. Quoi faire en premier... Quoi... Comment continuer.*²⁴

L'équipe technique a fait appel alors à Emater, une agence gouvernementale de développement régional et a reçu de Metroplan, une instance régionale de planification, le support d'une professionnelle de la participation. Ceux-ci ont proposé de structurer le GPL à partir d'une méthode appelée « diagnostic urbain rapide et participatif » (*diagnóstico urbano rápido participativo*).

Cette méthode était empruntée à un programme mis sur pied par une agence du gouvernement allemand, la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, et s'inscrivant dans le courant des approches participatives en développement local (Leroy, 2005). Celle-ci se présente comme une manière souple et efficace de réunir les informations essentielles en préparation d'un projet dans une perspective intégrée et interdisciplinaire tout en formant la population locale pour en faire des partenaires dans la mise en œuvre (Susin *et al.*, 2001).

Le modèle adopté différait légèrement de celui que l'on retrouve dans les documents inspirés de l'agence allemande. Le tableau 6 en illustre les principales étapes.

Tableau 6 Étapes du diagnostic participatif

Septembre 2002	Présentation du processus
Octobre 2002	Rencontre préparatoire. Thème : « Que faut-il savoir sur la Lomba ? ».
Décembre 2002	Activité de lecture de paysage. Visites de terrain et systématisation de l'information. Délimitation de zones homogènes.
Janvier 2003	Entrevues. Préparation des guides d'entrevues.
Février 2003	Entrevues avec des résidants du secteur, organisation des résultats. Échange de récits avec des résidants âgés.
Mars 2003	Priorisation des problèmes tirés des entrevues. Rencontres locales.
Mai 2003	Priorisation des problèmes tirés des entrevues. Rencontres locales. Fin du diagnostic participatif.

²⁴ “Quando chegou numa segunda fase, quando a gente já tinha sistematizado todos os..., os problemas, a gente viu que não sabia bem como trabalhar com aquilo, a gente conhecia os problemas da Lomba, mas não sabia como atacar. O que fazer primeiro..., o que..., como dar continuidade.” (Entrevue, 9 juillet 2007)

La professionnelle fournie par Metroplan avait reçu une formation de la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit et travaillait depuis plusieurs années dans des petites communautés avec cette méthode. Les gens de Emater avaient aussi travaillé avec un processus semblable. Cette méthode a donc été adoptée parce qu'elle avait déjà été expérimentée ailleurs. Parallèlement au budget participatif qui marque, à Porto Alegre, la culture de la participation, des éléments d'une culture de la participation fort différente ont été laissés en héritage par les agences de développement.

5.2.2 Une cueillette de données inutile

Un problème, cependant, se posait dans la mise en œuvre de cette méthode : centrée sur un diagnostic, elle ne tenait pas compte des quatre années de cueillette de données de l'équipe technique. Elle offrait principalement l'occasion de mieux connaître le territoire, mais l'équipe technique avait déjà une bonne connaissance de celui-ci. Plus encore, le cœur du diagnostic leur semblait déjà clair : des milieux naturels précieux et la qualité de l'eau étaient menacés et l'urbanisation incontrôlée en était la cause.

Aussi, ce diagnostic participatif rapide n'était pas porté par un questionnement de l'équipe technique, il ne comblait pas de lacune, n'éclairait pas de points morts. Il trouvait difficilement sa place, a priori, dans l'ensemble du travail de diagnostic.

De plus, il était ardu d'entreprendre la construction commune d'une vision du moment que l'équipe technique avait déjà eu amplement le temps de construire la sienne. Les professionnels avaient pris l'initiative, les participants devaient se greffer à eux. Est-ce que cela allait rendre plus ardue la création de rapports de collaboration entre architectes et participants ?

5.3 Un groupe de collaborateurs

La création de rapports de collaboration constituait un objectif clair du GPL. Voici comment le GPL est présenté dans les documents produits par l'équipe technique (PMPA, 2003, p. 14) :

Ce groupe rassemble entre 40 et 50 personnes, dont 20 représentants de la communauté. Les autres sont des agents communautaires, des représentants de l'Église, des écoles municipales, du Centre administratif régional, du conseil populaire et du Forum régional de gestion de la planification 7, de même que des conseillers du budget participatif. Des organismes de l'État en font aussi partie, comme [...] Emater , [...] Metroplan ainsi que des organismes municipaux (secrétariats et départements de la Préfecture).²⁵

²⁵ "Este grupo reúne entre 40 e 50 pessoas, sendo 20 representantes da comunidade. Os demais são agentes de saúde, representantes da igreja, de escolas municipais, do Centro Administrativo Regional (CAR), do Conselho popular e do Fórum de Região de Gestão do Planejamento 7 (RPG 7), bem como conselheiros do OP. Também fazem parte do grupo órgãos estaduais – como a Associação de Empreendimento em Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-RS), a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) e municipais (Secretarias e Departamentos da PMPA)." (PMPA, 2003, p. 14)

Cette définition donnée au GPL marque une rupture avec les espaces de participation habituels de Porto Alegre. Il ne s'agit pas d'un regroupement de la société civile qui se place en face du pouvoir public, mais d'un regroupement dont les différents segments des pouvoirs publics et de la société civile sont également membres. Un membre de l'équipe technique nous a aussi présenté le GPL comme un groupe à la « représentativité mixte ».

Dans les comptes rendus des rencontres, par exemple, lorsqu'un groupe était formé pour une discussion, les membres de l'équipe technique et les participants étaient présentés comme des membres du groupe, sans distinction. L'idée de collaboration des membres du GPL apparaissait explicitement dans le document synthèse publié par l'équipe technique (PMPA, 2004) et est ressortie à quelques reprises lors des entrevues avec les membres de l'équipe technique. Le GPL avait comme objectif de trouver ensemble les solutions aux problèmes, disaient-ils, en substance. Comme nous le verrons, cette vision n'était pas partagée par les participants.

5.4 Des outils surtout pédagogiques

Le décalage entre le travail de l'équipe technique et la contribution demandée aux participants confinait ceux-ci à participer à une cueillette de données superflue. En même temps, le GPL devait installer des rapports de collaboration entre l'équipe technique et les participants.

Dans les documents de l'équipe technique, on suggère que la mise en place d'un contexte de collaboration reposait en bonne partie sur ce que nous appelons la structure des interactions, particulièrement sur les méthodes d'illustration et d'animation, ainsi que sur les tâches confiées aux participants. Dans le cadre de la méthode de diagnostic participatif (tableau 6), ces aspects du processus se sont cristallisés autour des outils (PMPA, 2004, p. 14) :

Des outils ont été utilisés pour favoriser une compréhension commune des aspects physiques, sociaux et économiques, au travers de dynamiques de groupes, d'entrevues, de communications orales et de visites de terrains réalisées collectivement avec les résidents et les agents sociaux, de manière ouverte et démocratique.²⁶

On notera que l'objectif de compréhension commune évoque la suggestion de Zeisel (1979) qui préconisait l'utilisation de la représentation graphique pour se donner un même vocabulaire de conception de l'espace. Dans quelle mesure de tels outils permettent-ils effectivement de parler de la même

²⁶ "Foram utilizadas ferramentas que facilitam o entendimento comum sobre os aspectos físicos, sociais e econômicos, através de dinâmicas de grupos, entrevistas, comunicação oral e observação de campo realizadas em conjunto com os moradores e agentes sociais, de forma ampla e democrática." (PMPA, 2004, p. 14)

5.4.1 Les outils du diagnostic participatif

Lors du diagnostic participatif (tableau 6), les visites de terrains prenaient la forme de « lecture de paysage » où les participants identifiaient les conditions d'habitat, les équipements, le transport, les activités commerciales et productives, le sol, les cours d'eau, la topographie, la végétation. Divisés en six sous-groupes, ils ont parcouru des portions distinctes du secteur selon des trajets prédéterminés. Les sous-groupes mêlaient des participants de différents statuts et les résidants du secteur visitaient une portion du secteur qu'ils ne fréquentaient pas. Les informations recueillies ont ensuite été systématisées sur une carte (appelée « carte parlante ») par les sous-groupes qui en faisaient la présentation à l'ensemble du GPL. En plénière, les membres d'autres sous-groupes ont pu réagir, compléter ou corriger une information. L'ensemble des cartes a été ensuite systématisé par l'équipe technique qui a proposé le découpage de la Lomba do Pinheiro en sous-secteurs homogènes. Pour cela, l'équipe s'est aussi appuyée sur des données statistiques du recensement ou du réseau de santé. Ce découpage a été débattu une fois de plus, modifié, puis accepté (PMPA, 2003).

Le découpage servait ensuite de base à des entrevues semi-dirigées. Les guides d'entrevues ont été préparés en deux sous-groupes (questions environnementales et questions sociales) pendant une rencontre, et lors de la rencontre suivante, les résidants du secteur à interroger ont été identifiés sur la base des sous-secteurs définis par la lecture de paysage. Les entrevues devaient être menées en équipe de deux et durer entre 40 et 120 minutes. Les personnes interviewées étaient choisies en fonction de leur capacité à donner une opinion bien fondée. Les intervieweurs avaient une semaine pour compléter le travail. Par la suite, les informations recueillies lors des entrevues ont été classées par le GPL dans des grilles selon qu'il s'agissait de problèmes, possibilités ou propositions, puis selon le thème soulevé et le sous-secteur concerné (figure 10).

Figure 10 Entrevues du GPL et atelier de systématisation



Source : PMPA, 2004, p. 65

Enfin, ces éléments ont été systématisés sur une carte en collant littéralement le commentaire de l'interviewé sur le lieu correspondant (figure 11). Le GPL a procédé à une activité de priorisation parmi les problèmes soulevés.

Dans la même période, le GPL a aussi tenu une activité où des résidants bien enracinés racontaient l'histoire du secteur dans un cadre convivial. Ils ont aussi tenu une douzaine de réunions locales dans les différents sous-secteurs.

Figure 11 Cartes produites par le GPL localisant les problèmes et possibilités identifiés lors des entrevues



Source : PMPA, 2004, p. 66

5.4.2 Autres outils

Au-delà du diagnostic participatif, la cartographie a été utilisée régulièrement. Dès les premiers forums, l'équipe technique a apporté des cartes comme support à la discussion (figure 12).

Avec la rivière Taquara, notamment, les premières tentatives de discussions s'appuyaient sur un usage interactif de la cartographie. Quand un comité autonome a reçu la responsabilité de lancer la planification, il s'est appuyé sur des cartes pour définir les limites du parc. Par la suite, le GPL a poursuivi ce travail à l'aide de visite de terrain et d'une nouvelle étape de cartographie.

La cartographie servait, selon l'objectif de l'activité, à localiser des problèmes ou des propositions. Elle permettait aux participants d'identifier le lieu concerné par leurs propos. Ces cartes servaient parfois d'outils de synthèse (comme dans la figure 11). Dans ce cas, elles constituaient le résultat de la discussion, sur lequel l'équipe technique bâtissait par la suite son analyse.

D'autre part, certaines activités débutaient ou s'achevaient par des dynamiques de groupes. Les dynamiques de groupes sont des exercices destinés à modifier les relations entre les individus : créer des liens, par exemple, ou s'ouvrir à la connaissance des autres, au travers d'une situation qui réalise concrètement une métaphore de la relation.

Figure 12 Un groupe travaille à l'aide d'une carte du territoire lors d'un des forum précédant le GPL



5.4.3 Un désintérêt surprenant pour les outils

Étant donné la place que prenaient ce genre d'outils dans le processus, il est surprenant de constater le manque d'intérêt qu'affichent les leaders associatifs par rapport à ceux-ci.

Lors des entrevues, les leaders associatifs se sont montrés peu loquaces à propos des outils en formulant près de trois fois moins de commentaires sur ce sujet, en moyenne, que les autres résidents ou les techniciens. De plus, la majorité du temps, les commentaires qu'ils ont livrés ne situaient pas de contexte, d'objectif ou d'effet à l'outil. Ils affirmaient, par exemple, qu'il y a eu des visites de terrain, sans expliquer pourquoi ni ce qui en a résulté. En fait, la lecture de paysage, les entrevues et les dynamiques de groupe ne sont mentionnées par aucun leader associatif.

Ce désintérêt pour les outils résulte vraisemblablement de la faible portée stratégique des outils pour le milieu associatif. Personne n'affirme, à aucun moment, que la cartographie ou un autre outil ait permis d'avoir plus de prise sur les résultats; or, ce sont les résultats tangibles qui intéressent les leaders associatifs. Les outils ne sont à peu près jamais mis en relation avec l'élaboration du plan par aucun type d'acteurs. Ils sont surtout associés à des effets de transformation des relations.

5.4.4 Apprendre à planifier

Dans les entrevues, les outils sont associés le plus souvent à des effets d'apprentissage, plus précisément à l'appropriation des contenus techniques et de sensibilisation (à l'environnement ou à l'importance de la planification). Une des professionnels a donné cet exemple : « On voulait travailler avec des cartes pour qu'ils puissent comprendre aussi tout ce qui est la... La cartographie, tu sais ? Pour qu'ils aient une notion d'espace, hein ? Parce que la majorité des personnes connaissent leur terrain, le voisin d'à côté. Mais là, tu pouvais voir vraiment, comment les choses sont. »²⁷ Un résidant a apporté le témoignage suivant : « Tu commences à voir les rues dessinées. Puis là tu commences à te dire : les rues résolvent des problèmes. C'est ça qui est important, parce que c'est les rues qui vont orienter... Comment on dit ça, l'urbanisation, hein ? »²⁸ Un collaborateur de l'équipe technique considérait que les visites de terrains ont permis aux participants de « voir les problèmes de près. »

Voir les problèmes de près, comprendre le rôle des tracés, voir les choses comme elles sont vraiment : ces exemples montrent que les outils permettaient aux participants de se familiariser avec la vision qu'avaient les professionnels de leur secteur et avec les instruments d'aménagement sur lesquels leur pratique était basée. Lorsque l'équipe technique écrit que les outils favorisent une « compréhension commune », il faut comprendre qu'ils permettaient à l'équipe technique de diffuser la compréhension qu'elle avait du secteur et de l'intervention. Malgré le rôle supposé des outils dans la création de rapports de collaboration, ceux-ci ont eu une portée essentiellement pédagogique. D'autres considérations renforcent cette hypothèse.

D'abord, on comprend que les outils aient eu une portée essentiellement pédagogique si le diagnostic participatif (tableau 6) n'était pas utile à l'intérieur du diagnostic intégré (tableau 5). Autrement dit, si le diagnostic ne servait pas à faire un diagnostic, il devenait une fin en soi. Plus

²⁷ “A gente queria trabalhar com mapas pra que eles pudessem entender também um pouco a parte de ... de... cartografia, sabe ? [...] Pra eles terem uma noção espacial né ? Por quê a maioria das pessoas conhecem ali seu terreno, o vizinho do lado e aqui tu tinha uma visão, mais realmente assim, como é que se dá.” (Entrevue, 22 juin 2007)

²⁸ “Tu começa a ver traças de ruas. Então tu começa a pensar : — Ruas pra resolver problemas. E isso é importante por quê são essas ruas que vão direcionar, como que se diz, a urbanização, né ?” (Entrevue, 30 mai 2007)

spécifiquement, il devenait une occasion d'enseigner comment faire un diagnostic. Le caractère pédagogique des outils est donc en partie tributaire de la place du diagnostic participatif, amorcé quatre ans après le diagnostic des professionnels.

5.4.5 Un ressort récurrent du processus

De plus, ce n'est pas le seul moment où la vocation pédagogique du processus a pris le dessus. Dans les années précédant la formation du GPL, les activités participatives ont régulièrement pris un tournant semblable.

C'est le cas, notamment, quand l'équipe technique a ouvert des bureaux de projet dans le secteur, en 1999, avec l'idée d'« intensifier les canaux de participation existants et en créer d'autres pour former les agents au travers d'un libre accès à l'information, de l'échange d'information et de formations spécifiques »²⁹.

Aucun local municipal ne s'avérant disponible, l'équipe technique a décidé de s'installer dans trois écoles primaires. Concrètement, l'équipe s'est installée trois après-midi par semaine dans une salle de classe et a reçu les résidents pour répondre à leurs questions, particulièrement sur la régularisation foncière. Il s'est avéré toutefois que les résidents en profitaient pour adresser toutes sortes de « demandes personnelles »³⁰ concernant l'administration municipale — demandes auxquelles elle ne pouvait apporter de réponses et qui ne contribuaient pas à la démarche de planification.

Constatant les limites de ce processus, l'équipe technique a décidé d'organiser des activités de sensibilisation avec les élèves : concours de dessin, rallye, création d'une pièce de théâtre, entrevues avec des résidents, visites de terrain toujours sur le thème du secteur et le plus souvent sur ses aspects naturels. Le travail dans les écoles s'est poursuivi jusqu'en 2000.

Entre 2000 et 2001, l'équipe technique a tenu quatre forums publics. À la lecture du programme de ces forums, on est frappé par la place qu'y prennent les présentations d'experts. Lors du premier événement, toute une journée est consacrée à des présentations : les directeurs des services d'urbanisme et des espaces verts et des membres de l'équipe technique ont situé le processus, son contexte, ses objectifs, ses enjeux. Après un repas (fourni par le projet), les participants ont regardé une vidéo présentant une pièce de théâtre sur les enjeux environnementaux du secteur. La fin de semaine suivante, une demi-journée a été consacrée à des ateliers de travail.

²⁹ “Potencializar os canais de participação existentes e criar outros, qualificando os agentes através do livre acesso às informações, ao intercâmbio de conhecimentos e treinamentos específicos.” (Document interne, *circa* juin 1999)

³⁰ Entretien informel avec l'équipe technique, 7 mai 2007.

Le forum suivant portait sur la régularisation foncière. Il était essentiellement fait de conférences d'experts sur les procédures de régularisation, illustrées par des cas survenus ailleurs dans la Préfecture. Le forum suivant portait sur la formation de l'espace urbain. Il donnait l'occasion à l'équipe technique de présenter les outils d'urbanisme, sa lecture des enjeux du secteur et les solutions qu'elle envisageait.

Les forums et l'épisode des bureaux dans les écoles illustrent cette tendance de l'équipe technique à orienter le processus vers la pédagogie. Il est assez peu surprenant, alors, que les outils du diagnostic participatif aient servi cette finalité. Dans le contexte du diagnostic, cela a entraîné des conséquences claires : les résultats du diagnostic participatif étaient, comme nous le verrons, inutilisables.

5.5 Des contenus inutilisables

Les entrevues constituaient le cœur du diagnostic participatif (tableau 6). Comme nous l'expliquions plus haut, la lecture de paysage permettait de délimiter des zones sur la base desquelles était définie la distribution des personnes à interroger. Le GPL réalisait ensuite 60 entrevues. Le contenu de ces entrevues était systématisé par les participants pour définir une liste de problèmes prioritaires.

Le questionnaire utilisé par les participants n'a pas été conservé. On comprend néanmoins qu'il était structuré selon les thèmes suivants : environnement, risque, espace libre, infrastructure, réseau viaire, garderies, écoles, cliniques médicales, loisir, habitation, organisation communautaire. Le tableau 4 présente les cinq problèmes les plus fréquemment mentionnés lors des entrevues.

Tableau 7 Principaux problèmes identifiés lors des entrevues

Problèmes	Occurrence (sur 60)
Animaux en liberté (santé)	45
Chômage, absence de travail	45
Absence d'espaces de loisir	44
Absence d'égout	36
Déforestation	34

On voit mal comment ces informations auraient pu contribuer au processus de planification. Les deux premières ne concernent pas particulièrement l'urbanisme. Et toutes, sauf la première, relèvent de l'évidence. En demandant aux gens quels sont les problèmes dans leur secteur, on leur a fait dire ce que l'on savait déjà.

À partir de la liste complète des problèmes, le GPL a procédé à une priorisation. Le groupe a été divisé en trois : chaque équipe prenait l'ensemble des problèmes soulevés dans les entrevues et extrayait ceux qui avaient trait, selon la mission du sous-groupe, aux domaines physique, social ou économique. Ensuite, l'équipe technique présentait l'état d'avancement du diagnostic. Dans un deuxième temps, chaque sous-groupe revenait avec la liste des problèmes et le GPL passait au vote pour déterminer quel était le problème prioritaire dans chaque domaine. L'atelier comptait une trentaine de participants. Les résultats montrent une forte convergence des opinions.

Tableau 8 Priorisation des problèmes par le GPL

Thème	Problèmes	Occurrence
<i>Physique</i>	Absence d'un programme de sensibilisation à l'environnement	26
<i>Social</i>	Absence d'une clinique médicale 24 heures	18
<i>Économique</i>	Absence d'un centre de formation et de promotion économique de la Lomba do Pinheiro	24

Les membres du GPL n'ont pas choisi de prioriser les problèmes les plus fréquemment mentionnés. Mais il n'ont pas, non plus, arrimé leur priorisation aux possibilités offertes par la planification. Les trois thèmes identifiés ne sont pas directement appréhendables au travers de l'urbanisme. Même dans la rubrique « physique », les participants ne semblent pas avoir été interpellés par les possibilités qu'offrait l'opération de planification; ils s'en sont simplement remis à la sensibilisation.

Ni le programme de sensibilisation, ni la création d'un centre de formation n'ont été spécifiquement entrepris. Quant à la clinique médicale, elle a effectivement été implantée, mais cette décision ne dépendait pas de la démarche de planification.

Les autres activités du diagnostic participatif (tableau 6) sont aussi restées sans suite, du moins formellement. On ne retrouve aucune trace de rencontres locales tenues en parallèle des entrevues. On ne trouve pas de référence nulle part à des éléments d'information qui seraient ressortis de l'histoire du secteur telle que racontée par ses résidents enracinés.

5.5.1 D'autres résultats inutilisables : la rivière Taquara

Quelques mois plus tard, la cartographie interactive a été utilisée pour aboutir à des résultats tout aussi inutilisables. Le diagnostic participatif était alors complété, l'équipe technique tentait de faire démarrer la planification du parc linéaire de la rivière Taquara (voir annexe 4). Ils ont consacré une rencontre à la présentation des objectifs de cet aménagement. À la rencontre suivante, ils ont invité

les participants, organisés en trois groupes, à décrire ou dessiner l'état de la rivière et à situer sur la carte le lieu correspondant. Pendant ce temps, le directeur du service d'aqueduc et d'égout circulait pour répondre aux questions sur le projet d'égout collecteur pour le secteur. La moitié des interventions ont identifié des problèmes environnementaux (pollution, érosion, conditions précaires des habitants); l'autre moitié des éléments de projet ou des caractéristiques actuelles positives. Les interventions comportaient des éléments de projet : un pont serait utile dans un quartier, on a mentionné un espace propice à l'aménagement d'un parc. Les cartes ont été systématisées par l'équipe technique et présentées à la rencontre suivante.

Mais à la rencontre suivante, le débat s'est déplacé sur les modalités mêmes du processus et les résultats de la cartographie sont tombés dans l'oubli. Pourquoi ? L'outil mobilisé ici n'était pas en lien avec l'enjeu majeur de ce projet. Le projet de parc linéaire allait impliquer de réduire certains terrains en rive, d'exproprier, de relocaliser des habitants. Identifier des problèmes et des possibilités sur la carte ne permettait pas d'aborder directement cet enjeu. Quand l'enjeu s'est imposé, les résultats de la cartographie interactive ont disparu et ce travail n'a jamais été poursuivi.

5.5.2 Perceptions et vérités

On le comprend, les activités du GPL n'étaient pas étroitement arrimées à l'élaboration du diagnostic intégré (tableau 5). Les documents indiquent que le diagnostic du GPL était « perceptif » (PMPA, 2003, p. 25) et donnait à voir le secteur et ce qu'il devait en être fait « au travers des yeux de la communauté » (PMPA, 2003, p. 14). Les activités du GPL dans le diagnostic ont certainement aidé l'équipe technique à situer les attentes du milieu associatif. Mais les outils qu'ils ont mis en place avaient surtout comme fonction de faire connaître les attentes de l'équipe technique. Comme on peut le lire dans un document de travail, le GPL était un instrument d'apprentissage « augmentant progressivement la participation et formant les agents à l'action locale ». Ceux-ci, lit-on, « d'un ensemble d'acteurs deviennent des auteurs, qui, à leur tour, en d'autres occasions, seront les agents du projet dans une optique de développement durable » (PMPA, 2003, p. 26-27). Le diagnostic participatif (tableau 6) était moins un exercice d'analyse que d'apprentissage pour les participants, tandis que l'équipe technique menait la véritable analyse.

Les participants apprenaient à analyser; pendant ce temps, l'équipe technique analysait. Et l'analyse qu'ils produisaient alors définissaient bel et bien « l'état réel » du secteur, tandis que les participants se faisaient expliquer « comment les choses sont », allaient « voir les problèmes de près » et faisaient part de leurs « perceptions ». La structure du processus accordait aux professionnels le monopole de la définition de l'état réel. Ce que les participants exprimaient n'étaient, au mieux, qu'une opinion.

Toute l'analyse des milieux naturels était d'ailleurs confiée à une équipe d'universitaires (voir tableau

5). Cette analyse qui définissait, au final, les espaces constructibles (figures 6 et 7) était de fait exclue des discussions du GPL. L'équipe analysant les milieux naturels a bien fait quelques présentations au GPL, mais il n'y avait pas de continuité entre les discussions du GPL et sa propre analyse. L'analyse élaborée par l'équipe technique en parallèle du GPL (figure 5) s'appuyait sur des données d'ordre scientifique, comme on peut le constater dans le tableau suivant 9.

Ainsi, les « consensus » dégagés à partir « d'impressions » pouvaient toujours être renversés par les « faits incontestables » de l'analyse scientifique.

Tableau 9 Variables du diagnostic intégré

Variables du milieu naturel	Variables de l'étude du milieu bâti
Relief	Infrastructures de base (eau, électricité, égout)
Intérêt écologique de la couverture végétale	Infrastructures complémentaires (transport en commun, cueillette des déchets, asphaltage)
Capacité portante du sol	Équipements (écoles, garderies, cliniques, espaces publics)
Ruissellement	Profil socio-économique (éducation, revenu, état du domicile).

5.6 Une impossible diversification de la participation

En somme, malgré la volonté affichée d'établir des rapports de collaboration entre les professionnels et les participants à l'intérieur du GPL, la création de tels rapports était d'emblée limitée parce que l'on demandait aux participants d'établir un diagnostic alors qu'un diagnostic était déjà en train de se faire. De plus, les éléments déterminants du diagnostic étaient placés entre les mains des professionnels. L'exercice de diagnostic participatif (tableau 6) se limitait alors à une activité de transmission de connaissances. Mais cette transmission et les outils qui la servait n'intéressaient pas les leaders associatifs qui n'y trouvaient pas les moyens de faire progresser leurs revendications.

Cela était d'autant plus problématique que, parmi les participants, il n'y avait essentiellement que des leaders associatifs. On sait par ailleurs que l'objectif du processus était officiellement de diversifier la participation. Il est pertinent de s'arrêter un moment pour clarifier cette question : qui, exactement, participait aux activités de la Lomba do Futuro ?

Les réponses que l'on a obtenu en posant cette question à divers participants est pour le moins variable : pour les uns, il n'y avait que des leaders, pour d'autres, un mélange de leaders et de résidants — et certains ajoutaient qu'il y avait aussi des représentants d'institutions (écoles, églises).

Lorsque nous préparions les entrevues, de manière à obtenir une diversité de points de vue, nous avons demandé à l'équipe technique de fournir les noms de résidants à rencontrer. Nous n'avons reçu qu'un nom : impossible d'identifier plus d'un participant à la Lomba do Futuro qui n'occupait pas de fonction de leader associatif. Alors, pourquoi entendait-on fréquemment que la participation était allée au-delà des leaders ? Cette question était particulièrement importante pour comprendre la portée démocratique du processus : nous aurions pu considérer comme un effet de démocratisation une certaine égalisation des rapports entre leaders et résidants à l'intérieur du processus — considérant que les premiers occupent une place privilégiée dans la structure participative de Porto Alegre. De même, la forte présence des associations nous informait sur les rapports de force (voir Bherer, 2006 ; Fung et Wright, 2005). Voici donc ce que l'on peut dégager de la diversification de la participation dans la Lomba do Futuro.

5.6.1 Le rôle limité des institutions

Les leaders associatifs ont fait leur apparition dans le processus lors de la tenue des forums en 2000 et 2001. Avant cela, l'équipe technique tenait un bureau dans les écoles où elle travaillait avec le personnel scolaire et recevait des résidants de tous statuts. Les professeurs, les parents et les élèves ont constitué le premier public de la Lomba do Futuro. Un collaborateur de l'équipe technique suggère que, dans les premiers temps, le processus interpellait le monde institutionnel : « En premier, on essaie de discuter avec les personnes qui ont, qui sont un peu plus éclairées dans la communauté, on implique les écoles secondaires, les églises, enfin, ce secteur-là. On lance un appel et on discute avec ces personnes-là. »³¹

Il semble que les institutions aient perdu de l'importance en cours de route, au profit du milieu associatif. La présence de représentants du monde scolaire ou religieux est mentionnée au passage à quelques reprises dans les documents publics (PMPA, 2003; 2004), mais elle n'est pas corroborée par les entrevues ou les comptes rendus de réunion. Comme nous le verrons, tout porte à croire que le GPL était surtout composé de leaders associatifs et de résidants.

³¹ "Primeiro a gente procura conversar com essas pessoas que têm..., que são um pouco mais esclarecidas dentro da comunidade, envolvendo os colégios, as igrejas, enfim, essas partes. Faz um chamamento e discute com essas pessoas." (Entrevue du 14 juin 2007)

5.6.2 Un espace ouvert

Nous citons plus haut un extrait indiquant que le GPL « rassemble entre 40 et 50 personnes ». La mention de la taille du groupe ne doit pas nous confondre : le GPL n'était pas un groupe fixe de personnes. Ceux qui y participaient ne s'engageaient pas à y participer à long terme. Le GPL était composé de quiconque y participait et y avait participé. L'accès aux réunions n'y était pas formellement limitée, mais certains participants étaient ciblés. Lorsqu'il participait à une réunion, un participant était enregistré sur une liste. Les participants inscrits sur la liste étaient contactés lors d'autres événements par courrier ou par téléphone. Certaines personnes ont souligné le caractère ouvert du GPL, comme cette leader associative : « Il y avait des leaders communautaires qui participaient, des délégués du budget [participatif], la communauté participait si elle était invitée. Des femmes au foyer, tous ceux qui voulaient participer.... Des enfants, aussi... »³²

Lors des forums, l'équipe technique mettait en place des moyens de diffusion plus importants, s'appuyant notamment sur la radio communautaire et les *carros de som*, des automobiles munies de haut-parleurs sur le toit.

Le recrutement de leaders associatifs ne demandait pas, toutefois, l'utilisation d'un tel arsenal de communication. Il était facile de contacter les leaders associatifs au travers de leurs organisations : association de résidents, forum du budget participatif, conseil populaire. De même, entre les leaders, l'information circulait. Aussi, sans diffuser énergiquement une rencontre, l'équipe technique pouvait s'assurer de réunir un nombre raisonnable de participants en passant par les réseaux établis.

C'est vraisemblablement ainsi qu'elle a procédé. Les réunions du GPL attiraient en moyenne une quinzaine de personnes, selon un membre de l'équipe technique, tandis que les forums pouvaient réunir près d'une centaine de participants. Y avait-il une participation des résidents ? Oui, à tout le moins, lors des grands forums. Comme l'explique un participant : « Il n'y a jamais eu de participation effective des résidents. Comment ça se passait, la participation effective, c'est quand on faisait les grandes réunions le samedi [les forums] ?... Nous, on arrivait là avec tout... on va dire, préparé. »³³

Trouvait-on des résidents dans les rencontres du GPL ? Oui, mais cela ne signifie pas nécessairement qu'ils y tenaient un rôle prépondérant. Une leader explique qu'elle amenait quelques personnes de temps en temps, pour montrer à ses électeurs le travail qu'elle accomplissait. Sinon, il

³² “Participavam lideranças comunitárias, delegados do orçamento, a comunidade... desde que estava convidada participava. Donas de casa, todos que queriam participar... crianças também.” (Entrevue du 13 juin 2007)

³³ “Nunca houve a participação efetiva dos moradores. Como que aconteceu a participação efetiva, é quando fazíamos as grandes reuniões nos sábados ?... Nós que chegávamos lá já com tudo..., digamos assim, formatado.” (Entrevue du 30 mai 2007)

arrivait que des leaders associatifs mobilisent des résidants pour faire valoir leur point de vue lors d'une assemblée. Selon une leader associative, certains amenaient des résidants « quand ça brassait ». Un autre raconte que le directeur de la radio communautaire, s'il voulait défendre efficacement son point de vue, alertait la population sur les ondes, faisant déferler plusieurs dizaines de résidants inquiets à la rencontre suivante.

Les observations de consultations faites en 2007 dans la Lomba do Pinheiro confirment cette analyse. Au conseil populaire, par exemple, il y avait une majorité de leaders associatifs et certains d'entre eux étaient accompagnés d'une autre personne qui restait silencieuse. Lors d'une consultation sur la révision du plan d'urbanisme, les personnes qui prenaient la parole étaient toutes liées aux mouvements associatifs. Dans la salle, quelques familles restées silencieuses accompagnaient une présidente d'association s'opposant à l'expulsion d'habitants dans son quartier.

La mobilisation de masse fait partie du répertoire de stratégies associatives, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. En consacrant le caractère ouvert du GPL, l'équipe technique laissait aux participants la possibilité de jouer cette carte. L'apparition intermittente de résidants explique que, pour certains, « tout le monde participait » et pour les autres, la participation se limitait aux leaders associatifs.

5.6.3 Un accès limité

La culture de la participation, à Porto Alegre, donne une place centrale aux leaders associatifs et la Lomba do Futuro n'a pas redéfini cette place en attribuant plus d'importance aux résidants. Y a-t-il eu des aspects du processus qui ont nui à la participation de résidants ?

Nous avons déjà noté l'effort limité de diffusion, sauf lors de la tenue de forums. Il faut aussi se rappeler que la Lomba do Pinheiro occupe un territoire vaste, au relief accidenté, urbanisé de manière discontinue et bien mal desservi par le transport en commun (on le devine, la population est peu motorisée). Se rendre aux rencontres peut donc être ardu. Or les rencontres étaient fréquentes : à chaque semaine pendant le diagnostic, deux fois par mois dans la phase subséquente, puis mensuellement, dans les derniers temps. Elles commençaient normalement à 19h00 pour se terminer souvent après 22h00.

Dans un tel processus, difficile de participer par intermittence. Un extrait d'entrevue de Fontoura (2005, p. 163) dans la Lomba do Pinheiro fait ressortir comment la continuité de la participation est nécessaire pour être crédible face au pouvoir public.

Des fois, il faut que je parte du travail parce que si tu vas pas à la réunion, t'es pas informé, t'es pas au courant de la discussion, tu comprends ? Puis là, t'arrives, c'est comment que tu vas te battre ? Là, t'arrives là

puis les gars te disent « Oui, mais t'es pas venu à la réunion, t'as pas vu ça. » Dans ce temps-là, c'est quoi qu'on peut dire ? Donc l'important, c'est la participation.³⁴

En plus des limites en termes de temps et d'espace, la participation des résidants a pu vraisemblablement se heurter au « coût d'entrée » (voir notamment Revel et al., 2007b), c'est-à-dire, la somme de capacités nécessaires pour trouver sa place dans le processus. Était-il ardu de comprendre les informations diffusées dans les rencontres et de prendre la parole ? Sur cet aspect, il est plus difficile d'émettre un jugement clair. Les observations effectuées en 2007 suggèrent que les présentations faites lors de rencontres publiques prenaient une allure fortement technique. Les documents publiés par l'équipe technique contenaient aussi beaucoup de notions théoriques ou administratives. Mais une seule participante a souligné, lors des entrevues, que le langage utilisé versait souvent dans le jargon incompréhensible pour les résidants peu préparés — elle-même, comme leader, pouvait comprendre le vocabulaire utilisé. Un membre de l'équipe technique soulignait les capacités des leaders associatifs, mais passait celles des résidants sous silence : « C'est des leaders associatifs qui ont des aptitudes parfois pas mal... élevées, hein, tout le monde est pas mal informé et pas mal... capable de contribuer. »³⁵

5.6.4 Absence d'intérêt

Au-delà des connaissances techniques nécessaires pour participer au processus, il est évident que les connaissances sur le processus lui-même étaient fort importantes. Cela se voit particulièrement lors des épisodes où l'équipe technique a tenu des rencontres locales. La participation plus importante de résidants semble alors nuire à la progression des activités.

L'idée de tenir des rencontres locales était une demande récurrente des participants de la Lomba do Futuro. Étant donné l'organisation spatiale de la Lomba do Pinheiro et la mobilité de ses habitants, il semblait normal que l'équipe technique se rapproche des personnes qu'elle souhaitait rencontrer. Une leader associative opposée à la démarche présentait ainsi cette demande : « Le minimum qu'ils peuvent faire, c'est se lever de leur chaise et sortir, venir répondre aux questions dans les communautés. »³⁶

Au début de l'année 2004, l'équipe technique a organisé une ou deux rencontres par sous-secteur. Une rencontre était prévue dans un sous-secteur pour parler d'une question légale et des

³⁴ “À vezes, tem que abandonar meu serviço pra sair porque se tu não vai na reunião tu não fica informado, fica fora do assunto, entendeu ? Daí tu chega, como é que tu vai brigar ? [...] aí tu chega lá e os caras te dizem : — É mas tu não foi a reunião, tu não viu. Aí o que é que a gente vai dizer? Então o importante é a participação.” (Fontoura, 2005, p. 163)

³⁵ “São lideranças que têm preparo até bastante... elevado, né, todas as pessoas são bastante informatizadas e bastante... capazes de contribuir.” (Entrevue du 9 juillet 2007)

³⁶ “O mínimo que eles podiam fazer é sair de lá onde estão sentados e vir dentro das comunidades dar uma resposta clara e objetiva, numa linguagem fácil pra comunidade.” (Entrevue du 2 juillet 2007)

« équipements communautaires en général »³⁷. Pour une autre, la réunion visait justement à trouver un thème rassembleur pour le sous-secteur. Dans les deux cas, le compte rendu montre un déroulement semblable. On a présenté le travail du GPL, après quoi la prise de paroles des citoyens a été l'occasion de récriminations diverses adressées au pouvoir public dans son ensemble (manque d'espaces de loisir, manque de contrôle des squatteurs, etc.). Les comptes rendus annonçaient d'autres réunions qui serviraient à « poursuivre les discussions avec davantage de résidents »³⁸. Ces rencontres par sous-secteurs ont cessé rapidement.

Dans le dossier de la rivière Taquara, les participants ont demandé à répétition que l'équipe technique tienne des réunions locales dans les quartiers où des habitants devaient être relocalisés. Ces réunions n'ont jamais eu lieu. Selon un participant interrogé, il était difficile pour l'équipe technique de tenir de telles réunions : elles auraient résulté en une série de récriminations et de demandes quant aux modalités de la relocalisation — et l'équipe technique ne pouvait fournir une réponse claire à ce sujet, car les relocalisations dépendaient, au final, du service de l'habitation.

Ces épisodes entourant les rencontres locales nous indiquent une chose : faire intervenir de nouveaux participants au cours du processus était peu efficace pour l'équipe technique. Lancer le dialogue avec quelques résidents peu au fait des finalités de la démarche ne contribuait pas au progrès des opérations. Cela pouvait même se révéler franchement désagréable. Il était plus intéressant pour l'équipe technique de maintenir le contact avec un nombre limité de leaders associatifs aux « aptitudes élevées » avec lesquels un certain *modus operandi* avait pu s'établir.

La même chose est vraie pour les leaders associatifs. Les membres du GPL ont noté, lors d'une évaluation, que l'inconstance de la participation nuisait à la progression des travaux. Un leader interrogé se plaignait de ce du fait qu'on pouvait avoir conclu sur un sujet, mais qu'il fallait recommencer s'il arrivait un autre groupe de participants. L'ouverture du dispositif nuisait à la progression et tous les membres actifs du GPL espéraient que le projet progresse.

5.6.5 Ouverture et conflit

Ainsi, malgré l'objectif affiché de diversifier la participation, celle-ci s'est limitée pour l'essentiel aux leaders associatifs, en raison des faibles efforts consentis pour intégrer d'autres participants et du niveau d'énergie et de connaissance que le processus exigeait. Plus encore, on comprend que la participation de résidents s'avérait plus problématique que bénéfique pour l'équipe technique.

³⁷ Compte rendu du 12 janvier 2004.

³⁸ Compte rendu du 26 janvier 2004.

Sandrine Rui (2005) relève que les opérateurs de processus peuvent délibérément noyer la parole dissidente des associations dans la masse des résidants non-affiliés, beaucoup moins habiles à faire face aux pouvoirs public, afin d'éviter la contestation. Il est intéressant de voir à l'œuvre ici le scénario inverse : bien que dissidente, la parole des leaders associatifs ne gagnait nullement à se mêler à une masse de résidants qui, eux, manifesteront aussi leur dissidence, mais d'une manière encore plus impertinente par rapport au projet.

En même temps, on remarque que l'ouverture du processus a été régulièrement invoquée pour en démontrer la légitimité. Plusieurs personnes interrogées voulant manifester leur appui au processus ont affirmé que « tout le monde pouvait participer » ou que « tous ceux qui le voulaient participaient ». Inversement, pour exprimer leur scepticisme, d'autres ont souligné que la diffusion des réunions était limitée ou que la participation se résumait à une poignée de leaders associatifs. Chez les leaders associatifs, même les chiffres sur la moyenne de participants varie entre 10 et 40, proportionnellement à la sympathie face au processus !

L'élargissement de la participation pour inclure plus de résidants a constitué un objectif permanent de la démarche, lié, on le voit, à sa légitimité. L'échec de cet élargissement signifie que l'équipe technique se retrouvait bel et bien devant un public composé, la plupart du temps, de leaders associatifs. L'ouverture du dispositif impliquait surtout que les leaders associatifs pouvaient recourir à la mobilisation de masse s'il voulait nuire à l'avancement des discussions. Ceci est déterminant par rapport au changement de culture que devait instiller la démarche : sans renouvellement des participants, il était plus ardu de lancer un renouvellement des manières de participer.

5.7 L'introuvable collaboration

On comprend, à la lumière de ces dernières considérations, que parmi les participants de la Lomba do Futuro, il n'y avait, essentiellement, que des leaders associatifs. Comme nous l'avons vu avant, le diagnostic participatif (tableau 6) de même que les outils de participation (voir figures 10, 11 et 12) avaient une fonction essentiellement pédagogique et pour cela, ils ne permettaient pas aux leaders associatifs de faire progresser leurs revendications. Comment, dans ce contexte, le processus devait-il générer des rapports de collaboration, un objectif explicitement identifié par l'équipe technique dans ses documents ? Ceci interpelle directement notre questionnement : l'égalité entre les participants et l'équipe technique à l'intérieur du processus relève de ce que l'on a appelé la perspective des relations. L'observation des modalités mises en œuvre dans la Lomba do Futuro permet d'éclairer le travail de Forester (1999), par exemple.

Notons d'abord que l'équipe technique était sincère lorsqu'elle a entrepris de renouveler les relations avec les participants sur une base égalitaire. Lorsque nous avons présenté un premier aperçu de nos

résultats à l'équipe technique en 2007, nous avons souligné que la distinction entre participants et professionnels était claire dans les commentaires de l'une et l'autre partie. Quand un participant disait « nous », ceci n'englobait jamais l'équipe technique, qu'il désignait par le pronom « ils ». L'inverse était tout aussi vrai du côté des architectes. Entendant cela, ces derniers ont manifesté leur déception : ils acceptaient difficilement que la frontière entre eux et les participants ne se soit pas effacée. Cela représentait visiblement un échec pour eux; aussi, nous supposons qu'ils ont été sincères dans leur volonté d'établir des rapports de collaboration.

En réalité, il est difficile de trouver des traces de collaboration entre architectes et participants à l'intérieur de la Lomba do Futuro. Sur le plan des relations à l'intérieur du processus, les participants parlent, certes, de rapports cordiaux, mais tout ce qui relève de la collaboration ou de l'appartenance à un groupe mixte n'est pas même évoqué : cette conception leur est tout à fait étrangère. Ce concept, lancé par l'équipe technique, n'a jamais pris racine.

Nous tenterons d'expliquer ce résultat en considérant, d'abord, certains moyens que l'équipe technique a mis en œuvre et qui semblaient prometteurs. Nous regarderons ensuite les limites structurelles à la collaboration, puis nous analyserons en détail deux composantes de l'approche de l'équipe technique qui, tout en visant à créer des rapports de collaboration, ont sans doute constitué un obstacle : la valorisation des participants et la pédagogie de la participation.

5.7.1 Les moyens mis en oeuvre

L'équipe technique a effectivement mis de l'avant certains outils pour installer un rapport égalitaire entre les membres du GPL. Ils ont notamment favorisé le travail en sous-groupe. De la sorte, on espérait favoriser une prise de parole diversifiée, considérant que parler devant un vaste public est intimidant. La professionnelle fournie par Emater a animé un certain nombre de réunions pendant le diagnostic participatif et après, où elle s'occupait particulièrement de distribuer équitablement la parole. Elle insistait pour appeler tout le monde par son prénom et établissait avec le groupe une série de règles en ouverture, stipulant entre autres que l'attention serait portée sur les idées et non sur les personnes qui les émettaient :

Dans les ateliers de travail, je donnais pas l'occasion qu'il se crée une différence. [...] Je parlais un peu en commençant, je donnais les objectifs, je leur expliquais : écoutez là, on est dans un atelier et c'est quoi un atelier : tout le monde amène ses outils pour qu'on arrange quelque chose ensemble. Dans un atelier, on arrange quelque chose, on construit quelque chose, comprends-tu ? [...] Et pour nous, c'est les connaissances des personnes qui sont importantes. Je veux pas savoir ici — et il y avait toujours quelques leaders associatifs plus... — je veux pas savoir qui est leader, qui est président d'association, pour moi, tout le monde était égal.

*Comprends-tu ? Je vais appeler les gens par leur prénom, peu importe si il y en a un qui est docteur, pour moi, tout le monde est égal.*³⁹

De plus, les décisions étaient généralement prises par consensus. Pour les valider, on procédait de manière informelle : « Il faut juste demander, écoute : c'est quoi la meilleure réponse ? Là si la majorité dit... et les autres disent rien, qu'ils parlent pas... c'est celle-là. »⁴⁰

Un autre aspect, plus indirect, aurait pu contribuer à redéfinir les rapports. Parmi les participants se trouvaient un certain nombre de travailleurs communautaires (*agentes de saúde*). La position de ces travailleurs communautaires est particulière : ils sont affiliés à des cliniques médicales locales opérées par la Préfecture. Ils parcourent une portion du secteur pour visiter les familles et faire un travail de prévention. De plus, ce sont des résidants du secteur, choisis parce qu'ils y sont fortement enracinés. Certains sont aussi impliqués dans les mouvements associatifs.

Cela leur confère un statut ambigu. Pour l'équipe technique, il s'agissait de résidants dotés d'une expertise particulière. Mais eux-mêmes ne se voyaient pas nécessairement ainsi. Nous en avons rencontré deux; l'une d'elle considérait qu'elle avait participé au GPL comme résidente de la Lomba do Pinheiro, l'autre affirmait qu'elle agissait comme porte-parole de la clinique médicale. Mais cette dernière avait aussi été impliquée dans le GPL en tant que leader associatif avant son embauche à la clinique !⁴¹

Cette ambiguïté nous semble prometteuse. En effet, selon l'équipe technique, les travailleurs communautaires étaient particulièrement assidus (participer au projet faisait partie de leur tâche), ils comprenaient bien la démarche et contribuaient abondamment en raison de leur connaissance fine du territoire. Une des travailleuses communautaires rencontrées considérait qu'elle pouvait jouer le rôle de trait d'union entre le processus et les habitants : « Ce que j'ai compris c'est que notre rôle était d'amener la communauté là-dedans... Aider la communauté à comprendre... la planification et... les aider à s'impliquer davantage. Pas laisser ça juste dans les mains des leaders associatifs. »⁴² À

³⁹ “É que nas oficinas, eu não dava chance de haver diferença, entendeu ? Eram todos iguais. [...] Conversava um pouco no início, dava o objetivo, explicava pra eles : — Olha ali, estamos numa oficina e o quê que é uma oficina : cada um traz a sua ferramenta pra gente arrumar alguma coisa. Nas oficinas a gente arruma alguma coisa, constrói algo diferente, entende ?... [...] E pra nós o que importa é o conhecimento das pessoas. Aqui eu não quero saber — e tinha sempre umas lideranças mais... — eu não quero saber quem é líder ou quem é presidente de associação, pra mim era todo mundo igual, entendeu ? E eu vou chamar pelo nome, não importa se tem algum doutor. Pra mim, todo mundo é igual.” (Entrevue du 22 juin 2007)

⁴⁰ “Só pergunta assim, escuta : — Qual é a resposta melhor ? Entendeu ? Ai se a maioria diz... e os outros ficam quietos, não falam nada... é aquela ali.” (Entrevue du 22 juin 2007)

⁴¹ Nous l'avons d'ailleurs classée avec les leaders et mis la première dans la catégorie des résidants.

⁴² “Eu entendi que o nosso papel é aquele de trazer comunidade lá dentro... de ajudar a comunidade a entender o planejamento, ajudar eles a se envolverem mais e não deixar só na mão do líder comunitário.”, (Entrevue du 28 mai 2007)

la fois résidents et agents du pouvoir public, les travailleurs communautaires de la Lomba do Pinheiro semblaient pouvoir jouer un rôle dans l'élargissement de la participation et l'implication de tous dans le travail de planification

On est tenté de voir ici une manifestation de ce que Lepage et al. (2003) ont appelé les « citoyens-experts », agissant comme « intermédiaires » et « traducteurs scientifiques », constituant une « force de médiation entre deux logiques opposées » (Lepage et al., 2003, p. 83-84). Force est de constater, cependant, que ceux-ci n'ont pas suffi. Les facteurs nuisant à un renouvellement des rapports ont pesé plus fort dans la balance.

5.7.2 Limites à la collaboration

Alors, qu'est-ce qui a pu, malgré ces moyens mis en œuvre pour installer des relations égales, empêcher la réalisation de cet objectif ?

D'emblée, l'importance de la rupture avec la culture de la participation en vigueur constituait une limite évidente. La force d'inertie avantagait les logiques d'affrontement, puisque l'affrontement dans des espaces créés par l'État est devenu au cours des dernières décennies le mode normal de la participation à Porto Alegre.

La culture ne se change pas si facilement. Combien faut-il de réunions pour installer un nouveau rapport entre les représentants d'associations et les représentants du pouvoir public ? Pendant combien de temps et à quelle fréquence ? Pendant la période de diagnostic, des rencontres étaient tenues à toutes les semaines, mais elles se sont espacées par la suite pour devenir éventuellement mensuelles. Ces rencontres n'étaient pas toutes consacrées à des activités propices à la collaboration. Comme nous le verrons un peu plus loin, la planification a progressivement pris moins de place, au profit d'autres questions. De plus, les leaders associatifs qui participaient au GPL poursuivaient leurs activités dans d'autres organisations opérant selon le modèle habituel.

Quant à l'équipe technique, elle est restée stable tout au long du projet. Le petit noyau de quatre architectes a été brièvement accompagné d'une professionnelle fournie par Emater, mais cela constituait une exception. Avec quatre architectes, étroitement liés les uns aux autres, placés en face d'un public aux conditions de vie fort différentes des leurs, il était plus difficile, sans doute, de s'extirper de rapports dichotomiques.

Ainsi, les moyens étaient sans doute insuffisants pour renouveler une culture de la participation que tout, hors du processus, contribuait à renforcer.

Cela dit, certaines stratégies de l'équipe technique pour renouveler les rapports ont probablement nuí à la création de relations égalitaires. En effet, l'établissement de relations égales passait aussi par

la pédagogie de la participation et la valorisation des participants. Comme nous le verrons, ces stratégies étaient pour le moins paradoxales.

5.7.3 Pédagogie de la participation

Après le diagnostic participatif, l'équipe technique souhaitait renforcer la collaboration afin de passer, en groupe, à la phase d'identification de pistes d'interventions. À la même période, la polémique sur la rivière Taquara prenait davantage d'espace et la possibilité de collaborer semblait moins évidente. L'équipe technique a tenu, alors, un certain nombre de formations.

L'une de ces formations avait comme titre « Le comportement des leaders associatifs » et procédait à partir d'une dynamique de groupe appelée « le jeu des verres et des couteaux ». Il s'agissait, dans cet exercice, de trouver en équipe le moyen de faire tenir d'une certaine manière un ensemble de verres et de couteaux de table. Le compte rendu de cette réunion explique que : « [la dynamique] démontre aux participants que pour toute tâche, aussi difficile qu'elle puisse paraître, il existe une solution »⁴³. Voici quelques conclusions que l'animatrice en a tirées : « Dans le travail d'équipe, il faut contrôler l'anxiété », « Nous devons être flexibles dans les négociations », « Ne pas penser que l'on sait tout ou que l'on ne sait rien », « Le travail participatif en équipe est plus difficile à accomplir, mais les résultats sont plus légitimes et satisfaisants pour tous ».⁴⁴

Lors d'une autre activité, chacun identifiait son « rôle » dans le GPL. Les deux questions posées lors de cet atelier étaient « Quel est mon rôle pour ce qui est de l'identification des problèmes et de la formulation de proposition ? » et « Quel est mon rôle pour ce qui est de changer la réalité par la participation, le travail d'équipe et par un échange d'expérience au travers d'un partage de connaissance ? » Un autre atelier intitulé « La relation de chacun avec le Projet intégré et ses actions » visait à enseigner comment construire un plan de travail. À une autre occasion, on demandait à chacun d'exprimer « comment il peut contribuer au projet » à partir des questions « Qu'est-ce que je peux faire pour collaborer au projet, même si je ne suis pas d'accord ? (vision collective) » et « Qu'est-ce que je ne peux parvenir à faire, mais auquel je peux contribuer autrement ? »

Ce recours à la pédagogie s'ajoute aux autres exemples cités plus haut, où une telle stratégie venait alimenter le processus quand la participation ne donnait pas les résultats escomptés — excepté que dans ce cas, la participation devenait le sujet même de la formation.

⁴³ “[a dinâmica] demonstra aos participantes que toda tarefa, por mais difícil que pareça ser o problema, este tem uma solução.” (Compte-rendu de réunion, 16 septembre 2003)

⁴⁴ “O trabalho participativo em equipe, é mais difícil de realizar, mas os resultados são mais legítimos satisfazendo a todos.” (Compte-rendu de réunion, 16 septembre 2003)

Bien que ces activités pédagogiques incitaient les participants à adopter une approche plus collaborative, elles semblaient ignorer que la collaboration dépendait aussi de l'équipe technique. Leur contenu se confondait avec un simple exercice de persuasion visant à établir le bien-fondé de la démarche. Leur statut est contradictoire : elles incitent à adopter un comportement de collaborateur face à la personne qui les dispense — qui, par le fait même, affirme son statut supérieur.

Le seul commentaire recueilli dans les entrevues sur ces formations venait d'un résidant qui affirmait qu'elles ont été inutiles, les participants étant déjà bien informés sur les réalités de la participation. Si nous n'excluons pas que quelqu'un en ait retiré quelques savoirs utiles, leur contradiction interne nous semble trop évidente pour qu'elles aient pu agir positivement dans l'établissement de rapports égaux.

5.7.4 Se sentir écouté dans une ambiance chaleureuse

Dans un registre similaire, l'équipe technique a aussi fortement misé sur la valorisation des participants. Ce genre d'objectif est commun à l'intérieur des démarches participatives menées dans l'aide au développement (Leroy, 2005), et a donc pu être apporté par des collaborateurs influencés par ces pratiques.

En entrevue, l'équipe technique a beaucoup insisté sur ses réalisations dans ce domaine. Les habitants de la Lomba do Pinheiro étant pauvres et peu scolarisés, le processus était, selon les architectes, l'occasion de leur redonner un peu de dignité. Les efforts de valorisation devaient aussi concourir à créer un rapprochement entre participants et professionnels et une « ambiance chaleureuse » à l'intérieur du GPL.

Les membres de l'équipe technique ont évoqué une grande diversité de moyens mis en œuvre pour valoriser les participants. Par exemple, les grands forums comprenaient toujours un spectacle d'enfants ou d'artistes amateurs venant de la Lomba do Pinheiro. Les rencontres étaient tenues dans des salles « réellement propices à recevoir des gens »⁴⁵.

Selon une architecte de l'équipe technique, il est aussi déterminant que les participants aient été invités, plutôt que forcés à participer. Ceux qui participaient fréquemment recevaient un diplôme. Pendant le diagnostic participatif (tableau 6), les membres du GPL qui menaient des entrevues recevaient un maillot aux couleurs du groupe.

En 2005-2006, les comptes rendus prenaient la forme de petit bulletin d'information. Celui-ci était envoyé par la poste chez les participants. Utiliser la poste était une autre stratégie de valorisation, considérant que plusieurs possédaient depuis peu une adresse en bonne et due forme.

⁴⁵ «num local que realmente tinha como receber o público» (Entrevue du 9 juillet 2007)

L'activité d'histoire orale du secteur tenue pendant le diagnostic participatif devait avoir le même effet. L'équipe technique a aussi porté une attention particulière à la nourriture. Ils apportaient généralement une collation lors des rencontres en soirée. Pour cela, ils préparaient eux-mêmes des gâteaux ou achetaient, en pigeant dans leurs propres poches, des biscuits ou d'autres sucreries; ils faisaient du thé ou du café. Lors des activités s'étendant sur une journée, un repas fourni par la Préfecture était pris en commun.

Toutes ces stratégies ont été identifiées par l'équipe technique comme des moyens de valoriser les participants. Ils font une évaluation plutôt positive de cette dimension du processus. Ils interprètent la demande entendue dans la Lomba do Pinheiro de réinstaurer le GPL comme une manifestation de nostalgie : « Je pense qu'ils veulent ça vraiment, je pense, d'après notre expérience de huit ans, qu'ils s'ennuient de cette proximité [avec l'équipe technique]. »⁴⁶

Les entrevues avec les participants ne confirment pas ce point de vue. Aucun participant n'a mentionné les moyens mis en œuvre pour la valorisation ou n'évoque, sur un mode nostalgique ou autrement, la proximité avec l'équipe technique. S'ils manifestent leur fierté, c'est plutôt par rapport à des réalisations personnelles (travail accompli dans les associations), que par rapport aux égards que leur portait l'équipe d'architectes.

Pour l'équipe technique, au-delà de ces moyens ponctuels, les participants se sont sentis valorisés parce qu'ils ont été écoutés : « Ils se sont sentis considérés d'une manière ou d'une autre... Et ils ont un espoir, ils s'attendent à ce que tout ça se réalise. »⁴⁷ Les participants considèrent au contraire qu'ils sont parvenus à *se faire entendre*. Il s'agit d'une nuance majeure.

L'équipe technique ne se trouvaient pas en face d'individus désarmés, mais de présidents d'associations de résidents ou de délégués du budget participatif, élus par la population et intégrés à des partis politiques prenant part au pouvoir municipal. On se rappellera qu'au final, c'est à la demande d'un des participants que la nouvelle équipe en place à la préfecture a cessé de privilégier le GPL comme lieu de dialogue avec la communauté. À leur manière, certains participants possédaient quelques atouts qui les mettaient en position de négocier avec l'équipe technique. Alors qu'est-ce que les spectacles, les collations, le maillot, le certificat, la lettre dans la poste allaient apporter de plus ? Il existait des motifs bien plus puissants pour l'estime de soi.

⁴⁶ "... e acho que eles querem muito isso, acredito pela prática que nós tivemos de oito anos, que eles estão sentido falta dessa aproximação." (Entrevue du 9 juillet 2007)

⁴⁷ "Se sentiram contemplados de alguma forma ... e eles têm uma esperança, uma perspectiva de que isso vai acontecer." (Entrevue du 9 juillet 2007)

5.7.5 « Ils doivent eux-mêmes trouver les solutions »

L'examen des moyens mis en œuvre pour créer des rapports de collaboration nous amènent à une constatation importante : l'équipe technique et les participants ne partageaient pas la même conception de l'égalité. Pour l'équipe technique, la collaboration signifiait ultimement que les habitants prenaient la responsabilité d'améliorer leurs conditions de vies. Selon un collaborateur de l'équipe technique, les discussions étaient guidées par un principe de « responsabilité partagée » par rapport aux résultats. Un membre de l'équipe technique va plus loin : « Et on leur a toujours dit aussi que ça ne dépend que d'eux. C'est pas nous, qui ont nos vies, qui habitent ailleurs, qui vont résoudre leurs problèmes. Ils doivent eux-mêmes... trouver les solutions »⁴⁸

Les participants interrogés affirmaient que les rapports avec l'équipe technique ont été, par moments, plutôt cordiaux. En cela, les efforts de rapprochement ont pu porter fruit. Mais cette idée de responsabilité partagée quant aux solutions se heurtait à un mur auquel d'autres aspects du processus contribuaient, notamment l'approche qui privilégiait l'identification des problèmes par les participants.

5.8 Une approche par les problèmes

En plus d'être portée par des moyens insuffisants ou paradoxaux (valorisation, pédagogie), l'objectif de création de rapports de collaboration était aussi limité par le rôle qui était confié aux participants. Bien que le processus visait éventuellement à faire émerger des solutions parmi les participants, ce n'est pas sous cet angle que le travail de planification a été abordé. C'est plutôt à une énumération des problèmes que les participants ont été conviés. Même si les divers dispositifs du processus mettaient de l'avant une panoplie d'outils, la plupart de ces dispositifs amenaient semblablement les participants à exprimer leurs besoins.

Nous verrons dans cette section comment cela se manifestait dans le processus sur le plan des questions posées aux participants, puis sur le plan de l'arrimage aux ressources et moyens existants.

5.8.1 Quels sont vos besoins ?

L'expression des besoins occupe une place centrale dans la culture de la participation propre à Porto Alegre. Les associations émanant des secteurs les plus pauvres de la ville manifestent leurs besoins dans des espaces créés par les pouvoirs publics, qui se voient ainsi davantage contraints

⁴⁸ "... e sempre dizemos também que só depende deles, que não é nós que temos a nossa vida, a nossa moradia em outro local que vamos resolver os problemas deles. São eles mesmos que têm que... buscar essas soluções." (Entrevue du 9 juillet 2007)

d'assumer leurs responsabilités par rapport à ces populations. La Lomba do Futuro devait toutefois favoriser un changement de culture et permettre de dépasser cette dynamique d'affrontement.

Le premier exercice public de la Lomba do Futuro consistait en un vaste forum tenu en 2000. On invitait le public à s'exprimer librement sur son secteur.. L'équipe technique a commencé ce forum avec une journée de présentation sur les objectifs du processus et sur les problèmes environnementaux causés par l'urbanisation désordonnée. Puis, les participants ont été divisés en sous-groupes, placés devant une carte du secteur et, l'un après l'autre, ils ont caractérisé le secteur et exprimé leurs désirs quant à son évolution.

Les participants ont fait massivement ressortir les besoins en équipements. On lit au travers des notes d'atelier le désir de doter la Lomba do Pinheiro d'une plus grande autonomie par rapport au centre en termes d'emplois et de services. La régularisation foncière et la protection de l'environnement apparaissent, certes, mais prennent moins de place que ces préoccupations. L'attention est placée sur les besoins et comme l'exprimait une participante : « tous nos besoins sont prioritaires ».

Trois ans plus tard, lors du diagnostic participatif (tableau 6), l'équipe technique a invité les participants à un vaste exercice d'identification des problèmes. La priorisation à laquelle ils ont abouti fait encore ressortir des besoins en investissements publics (voir tableau 8).

Après le diagnostic participatif, l'équipe technique a établi avec les participants une carte présentant les équipements existants et les équipements demandés. Les demandes qui n'étaient pas encore spatialisées étaient répertoriées à part.

Quelques mois plus tard, l'équipe technique a conçu une carte des besoins exprimés en les situant de manière cohérente par rapport au nouveau zonage et à la nouvelle structure urbaine (figure 9). Ce plan a été ensuite soumis aux résidents.

Quelques mois plus tard, des sous-groupes ont été constitués autour de trois thèmes (environnement, milieu de vie et emploi) pour proposer des actions. Ce qui ressort particulièrement à la lecture de ces « actions », c'est la quantité de propositions disant en substance qu'il faudrait faire ce qui aurait dû être fait, lever les obstacles, le faire immédiatement. « Remplir les promesses électorales », « Faire la régularisation foncière », « Alléger la bureaucratie dans le traitement des demandes du budget participatif », « Accélérer les travaux » : la majorité des propositions du groupe des milieux de vie demandaient simplement la mise en œuvre des objectifs antérieurs⁴⁹.

⁴⁹ Bulletin 2 (9), mai-juin 2006

Cela résume les principaux épisodes de « planification » à l'intérieur du GPL (à l'exception de l'épisode de la rivière Taquara). Dans toutes ces activités, c'est sous l'angle des besoins que la planification a été abordée. Toutes les questions qui sont posées font ressortir les besoins, qu'il s'agisse de formuler des désirs, de prioriser des problèmes ou de suggérer des actions. Un phénomène semblable s'était aussi produit lorsque l'équipe technique avait ouvert des bureaux dans les écoles. Tout ce qu'elle avait recueilli alors consistait en « demandes personnelles » sans lien avec la planification, si bien que le concept de bureau dans les écoles avait été promptement abandonné.

Il semble d'ailleurs assez logique que les participants, lorsqu'on les laisse librement formuler leurs interventions, amènent des préoccupations qui s'arriment parfois mal avec le processus. Nous évoquons au chapitre précédent que près du tiers des recommandations formulées lors des audiences sur le plan d'urbanisme de Montréal concernait une autre échelle que celle du plan. Dans la formule des audiences, les participants sont libres d'affirmer ce qu'ils veulent une fois que l'objet soumis à la consultation a été présenté. Dans le cas du plan d'urbanisme de Montréal, c'était des préoccupations d'ordre local concernant la propreté ou l'entretien de la voirie qui se manifestaient. À Porto Alegre, laisser les participants exprimer leurs préoccupations équivaut à ouvrir la porte à toutes les réclamations concernant l'implantation d'équipements et d'infrastructures dans le secteur.

Aussi, il s'avère que l'attitude des leaders associatifs n'a pas été substantiellement modifiée à l'intérieur du projet. Une participante a décrit la participation des leaders associatifs dans les termes suivants : « ils réclament beaucoup, ils sont toujours ensemble, là, quand ils pensaient que le monde [de l'équipe technique] allait faire quelque chose qu'on voulait pas »⁵⁰

Était-ce inévitable ? Comme nous le notions au début de ce chapitre, le processus soulevait peu d'enjeux : les préoccupations du milieu associatif interpellaient peu la planification, la démarche de planification n'offrait pas de solution, ni ne constituait de menace sérieuse pour personne. L'ensemble du processus aurait pris une toute autre allure si la planification avait constitué un moyen de véritablement s'attaquer aux problèmes. Il est clair, cependant, que le rôle de l'expertise dans le processus, plutôt que de faciliter le contact entre ces deux univers, favorisait leur éloignement.

5.8.2 Quel rôle pour l'expertise ?

Reis (2000) considère que l'expertise doit jouer un rôle dans les exercices de participation afin de définir correctement les besoins des usagers. L'exemple de la Lomba do Futuro contredit cette affirmation : si les participants connaissent une chose, c'est sans doute leurs besoins. À plus forte

⁵⁰ “cobram muito, estão sempre juntos ali, quando acham que o pessoal da secretaria tá querendo fazer alguma coisa que a gente não quer...” (Entrevue du 28 mai 2007)

raison, dans un contexte où les besoins se manifestent de manière si évidente, les habitants sont à même de constater l'absence d'égouts, d'asphalte, d'écoles, de soins de santé. D'ailleurs, dans le cadre du budget participatif, les demandes formulées dans le secteur étaient déjà recensées, ainsi que les investissements consentis par les pouvoirs publics pour y répondre.

La Lomba do Futuro devait être l'occasion de planifier et non de répertorier les besoins. L'identification de besoins a peu contribué à la planification puisqu'elle interpellait d'autres services de la Préfecture. Contrairement à ce que Reis prétend, l'expertise n'était pas nécessaire pour définir les besoins, mais elle l'était pour élaborer des réponses pertinentes à ces besoins à partir des moyens techniques et administratifs disponibles. Il est difficile d'imaginer ce qu'aurait donné, dans le même contexte, une démarche qui aurait procédé d'abord avec un inventaire des moyens, ressources et atouts disponibles. Reste que l'expertise n'ayant pas joué ce rôle, le processus se dirigeait plus vraisemblablement vers l'énumération des besoins, et notamment de besoins sans liens avec le processus.

On remarque aussi que le processus a complètement ignoré les moyens d'intervention dont dispose le milieu associatif. Tout un champs de la littérature s'intéresse aux initiatives citoyennes d'aménagement menées indépendamment des pouvoirs publics (Chase *et al.*, 1999; Lerup, 1977; Petrescu, 2005; Schreurs *et al.*, 1981; Zardini et Bosari, 2008). Ces réflexions trouvent un écho dans une variété de pratiques du milieu associatif : les corvées collectives ou l'installation de réseaux pirates d'eau et d'électricité que nous évoquions au chapitre précédent. L'équipe technique ne s'est pas spécialement intéressée à ces pratiques, ce que lui reprochait, d'ailleurs, quelques leaders associatifs rencontrés. Les opérateurs n'ont pas invité les participants à agir. Ils leur ont plutôt demandé de s'exprimer face à un travail dont les moyens restaient strictement ceux dont disposait l'équipe technique.

Ainsi, le processus ne s'est pas appuyé sur les moyens disponibles, qu'ils soient publics ou associatifs. On interpellait plutôt les participants pour qu'ils expriment leurs demandes tandis que l'équipe technique définissait de son côté les modalités de la planification, gardant toute liberté de répondre ou non aux demandes formulées lors des rencontres publiques. Les participants ne sont pas intervenus sur la base de ce qu'il était possible de faire, avec l'appui technique des experts, mais ont manifesté leurs préoccupations et se sont fait expliquer ce qui était possible et impossible, pertinent et futile, lors d'activités à caractère pédagogique.

5.9 Adapter les participants ou adapter le processus ?

Au point où nous en sommes, on peut se demander comment la Lomba do Futuro a pu maintenir des participants mobilisés pendant plus de quatre ans. D'une manière générale, la participation

semble superflue par rapport au processus de planification. On invite les participants à participer à une cueillette de données alors que le diagnostic technique est amorcé depuis quatre ans. On les invite à s'exprimer sur leurs besoins alors que leurs besoins les plus manifestes ne peuvent être pris en charge par la planification. La contribution des participants débouche sur des contenus inutilisables. On s'en remet alors à la pédagogie : on explique aux participants l'importance des problèmes soulevés par l'équipe technique, puis on leur explique comment on procède pour revoir la planification du secteur. Dans ce contexte, il semble difficile de mettre en place des relations de collaboration entre les participants et l'équipe technique, et ainsi renouveler la culture d'affrontement qui perdure dans les espaces de participation de Porto Alegre. Et il est d'autant plus difficile de renouveler cette culture qu'on semble incapable d'étendre la participation au-delà des acteurs qui fréquentent les autres dispositifs mis en place par la préfecture. Par ailleurs, l'équipe technique mise sur l'enseignement de la collaboration et sur la valorisation des participants, ce qui suppose implicitement que les relations sont profondément asymétriques.

Dans ce chapitre, nous avons étudié jusqu'ici différents aspects du processus illustrant son échec à faire collaborer les résidants de la Lomba do Pinheiro à la planification de leur secteur. Le processus s'est néanmoins maintenu plusieurs années. Nous concluons ce chapitre en examinant une modalité déterminante de la Lomba do Futuro : sa flexibilité face aux manières de faire des leaders associatifs.

5.9.1 Céder à la pression, adapter le processus

Les participants avaient plus de ressources que ne le laissaient supposer les activités de valorisation. Après tout, le processus a été interrompu par l'un des participants, grâce à des contacts politiques. D'une manière générale, le processus était dépendant de la mobilisation pour continuer. Comme on l'a vu, l'affluence aux activités est invoquée par les participants eux-mêmes pour légitimer ou remettre en cause le processus. Une participation qui aurait baissé drastiquement signifiait à terme la mort de la Lomba do Futuro qui perdrait alors toute légitimité. Ainsi, en dehors de tous les vains efforts pour mettre en place des relations égales au travers de la valorisation, de la pédagogie ou de la gestion de la parole, il existait une véritable égalité qui se situait en deçà du processus, dans la capacité des participants de refuser tout simplement de participer. L'équipe technique avait l'obligation de maintenir leur intérêt.

Le meilleur moyen de maintenir l'intérêt des participants aurait été d'offrir rapidement des résultats concrets répondant aux préoccupations exprimées. C'est exactement comment le budget participatif a réussi à s'imposer auprès du milieu associatif au début des années 1990 (Fedozzi, 2000; Gret et Sintomer, 2004). La Lomba do Futuro ne disposait pas d'un tel « effet de démonstration ». Puisqu'il s'agissait de planification, les résultats concrets se situaient dans un horizon temporel sans rapport

avec l'urgence des demandes formulées. L'équipe technique n'ayant pas les moyens de répondre aux demandes, elle devait trouver un autre moyen de maintenir l'intérêt des participants. Comment pouvait-elle faire ? À défaut de donner aux leaders les moyens de transformer le territoire, elle leur a donné les moyens de transformer le processus de participation.

5.9.2 Inviter les responsables

La principale manifestation de cette adaptation est la pratique, devenue courante après le diagnostic participatif, d'inviter des responsables politiques pour écouter les demandes des participants.

Dans les comptes rendus disponibles, il apparaît que des représentants d'autres secrétariats ou départements étaient présents dans près de la moitié des rencontres tenues après le diagnostic. Amener les responsables de dossiers répondait à deux objectifs. D'abord, cela permettait à l'équipe technique de mettre fin à des demandes qu'elle ne pouvait satisfaire. Comme l'explique une des personnes ayant collaboré avec l'équipe technique, une discussion conflictuelle pouvait se conclure en programmant pour la rencontre suivante la venue d'un expert : « Bon, à la prochaine réunion on va donner suite à ça, là. On arrête et on va amener des experts du domaine pour vous expliquer que les choses se passent pas comme ça ! Et la réunion est finie, tout le monde. »⁵¹

Ensuite, la présence de responsables techniques donnait aux leaders associatifs l'opportunité d'exercer des pressions. Un membre de l'équipe technique explique : « On amenait des professionnels de..., du département pour présenter ce qu'il fait, ses orientations et aussi pour qu'ils [les participants] manifestent leurs demandes »⁵². Selon un collaborateur de l'équipe, la présence de ces professionnels mobilisait les participants au GPL.

*Donc à chaque fois qu'il y avait une discussion, il devenait nécessaire d'amener des professionnels du domaine. Ou économique, ou culturel, ou du logement... Et ça, ça a commencé à accrocher les personnes : bon, ils amènent des gens du gouvernement, qui savent, qui sont responsables de ce qu'on est en train de discuter. Et de là, on parvenait à avancer. Donc ça, ça a déclenché ce qu'on appelle un effet boule de neige : plus ça avance, plus ça grossit.*⁵³

Il n'est toutefois pas si clair que la présence de responsables techniques signifiait que le projet avançait. Selon l'un des participants, la présence de responsables avait comme résultat que le GPL

⁵¹ « Bom, na próxima reunião nós vamos dar seguimento pra isso aqui que ficou parado e vamos trazer técnicos da área pra explicar pra vocês que a coisa não é assim ! E a reunião tá terminada pessoal. » (Entrevue du 14 juin 2007)

⁵² « A gente [...] levava profissionais da..., da secretaria pra expôr qual é sua atuação, sua política, pra eles também fazer as reclamações ». (Entrevue du 9 juillet 2007)

⁵³ « Então a cada discussão que surgia, surgia a necessidade de trazer técnicos de determinada área, econômica, cultural, habitação... E aí isso começou a cativar as pessoas : —Bom, tão trazendo pessoas do governo que sabem, são responsáveis por aquilo que a gente tá discutindo. E dali se tirava encaminhamentos. Então, isso aí se transforma em uma coisa que chamamos de bola de neve : quanto mais rola, maior fica. » (Entrevue du 14 juillet 2007)

discutait des « problèmes de la semaine » plutôt que de se pencher sur la planification. En comparaison, il juge que le comité autonome formé pour travailler sur la rivière Taquara avançait rapidement, justement parce que, les responsables techniques y étant absents, ce n'était pas un lieu propice aux revendications.

Mais si le travail de planification progressait difficilement lorsqu'un invité retenait l'attention, il semble que ce genre d'exercice ait pu porter fruit. Selon une participante, une rencontre du GPL à laquelle participait un responsable de la santé avait particulièrement aidé à orienter les pressions pour la construction d'une clinique de soins 24 heures.

On sait aussi que le GPL a cessé ses activités, au final, lorsque l'équipe du préfet a été persuadée par un leader associatif de la Lomba do Pinheiro de ne plus envoyer de responsables techniques au GPL, et de s'adresser plutôt directement au conseil populaire. Cela a fait chuter drastiquement l'affluence aux rencontres. La présence de responsables avait, certes, le pouvoir « d'accrocher » les participants comme l'expliquait le collaborateur de l'équipe technique cité plus haut. Mais, puisque les activités de planification ne nourrissaient pas l'intérêt du milieu associatif, les participants devaient être régulièrement « raccrochés » et le GPL ne survivait qu'en se transformant partiellement en espace de pression pour les leaders associatifs.

5.9.3 Pour sortir de l'impasse

À d'autres moments, l'adaptation du processus s'explique un peu différemment : l'équipe technique acceptait de faire des compromis pour permettre aux discussions d'avancer — au risque, souvent, de compromettre la pertinence des résultats.

Pendant le diagnostic participatif, l'équipe technique a concédé une modification majeure aux participants. Après la cueillette de données, les architectes avaient proposé un découpage du secteur en zones homogènes. Ces zones ne convenaient pas, toutefois, à plusieurs participants, car elles associaient des quartiers consolidés avec d'autres beaucoup plus précaires et souvent aux prises avec de sérieux problèmes de criminalité. Sous les pressions, l'équipe technique a accepté de redécouper les zones, mais le découpage final était tellement fragmenté que, de l'avis d'un membre de l'équipe technique, il était devenu inutilisable. Ce découpage en zone homogènes n'a jamais été utilisé par la suite.

Dans la polémique de la rivière Taquara, le projet de parc linéaire nécessitait l'expropriation d'une bande de protection et la relocalisation de squatteurs occupant les berges ou des maison construite sur pilotis. Le débat portait essentiellement sur la largeur de la bande de protection. La proposition initiale prévoyait 30 mètres; certains habitants souhaitaient que la bande soit rétrécie dans les zones

urbanisées. Pour sortir de l'impasse créée par cette discussion, l'équipe technique a accepté de laisser plus d'autonomie aux participants. Voici comment cela s'est déroulé.

Après la conclusion du diagnostic participatif, des groupes de travail ont été créés pour chacune des propositions prioritaires (tableau 8). Un quatrième groupe a été formé à l'initiative de l'équipe technique pour travailler sur le parc linéaire. Mais il ne s'est jamais réuni : la planification s'est plutôt mise en branle trois semaines plus tard au travers du GPL. Les participants ont été invités à identifier des problèmes environnementaux sur une carte — un exercice que nous évoquions au début de ce chapitre pour illustrer comment les outils choisis aboutissaient à des résultats sans liens avec les enjeux soulevés. Les cartes ont été systématisées par l'équipe technique et présentées à la rencontre suivante.

Après cette rencontre, « il a été suggéré de monter un groupe capable de définir, de manière participative, quel type de parc on souhaite implanter, quelles activités pourront s'y tenir et les limites de ce parc »⁵⁴. Mais le groupe n'est pas parvenu à s'entendre sur « comment, quand et où continuer ce travail », aussi, l'équipe technique a-t-elle décidé de présenter une « proposition » à la réunion suivante.

À la réunion suivante, il n'était plus question de proposition : les participants ont plutôt reçu une présentation sur les différentes questions auxquelles il faut répondre pour construire un processus de planification⁵⁵. Le GPL a créé officiellement un groupe de travail sur cette question nommé la « Commission du parc de la rivière Taquara », composée de membres du GPL, mais siégeant en parallèle. À sa création, la Commission fonctionnait comme le GPL, auquel elle rapportait les résultats de ses discussions. La Commission ne traitait que de la rivière tandis que le GPL s'y intéressait par intermittence.

Le mandat de la Commission était d'« étudier le parc de la rivière Taquara ». Sa première rencontre devait être l'occasion de recevoir une présentation des données existantes et de préparer un plan de travail. En fait, cette rencontre a plutôt donné lieu à une contestation du processus même.

[Après la présentation des objectifs de la commission,] un temps de discussion a été accordé pour expliquer pourquoi les personnes résidentes n'étaient pas venues, alors qu'elles devraient être incorporées au groupe pour enrichir et contribuer au débat. Ce moment s'est étiré dans un vaste débat sur les questions qui préoccupent la communauté, comme, par exemple, que les résidents ne veulent rien savoir du parc, ne veulent

⁵⁴ “Após, foi sugerido montar um grupo capaz de definir, de forma participativa, que tipo de parque pretende-se implantar, as diferentes atividades que poderão ocorrer neste lugar e os limites deste parque.” (Compte-rendu du 7 octobre 2003)

⁵⁵ Compte rendu du 21/10/2003.

*pas sortir de là, demandent que la Préfecture tienne des réunions dans les communautés pour donner des explications, sont en train de tomber malades et de compromettre leur santé à cause du stress, etc.*⁵⁶

Après ce débat et lors de la rencontre suivante, une série de fonctionnaires de la préfecture sont venus présenter des informations sur l'état de la rivière et sur les activités qui y étaient reliés dans leurs services respectifs.

L'équipe technique a finalement proposé un plan de travail lors de la seconde rencontre de la Commission (un mois après les premières discussions sur la nécessité d'en avoir un). Le processus commençait par la définition du concept d'aménagement du parc, puis des types d'activités qui pourraient y être implantées et, enfin, on localisait les activités, les limites du parc et les bandes de protection.

Cette proposition n'a pas été mise en oeuvre. La question du plan de travail a été reprise lors de la réunion suivante du GPL. La proposition a été alors légèrement modifiée : d'abord, la Commission devait diviser la rivière en secteurs semblables. Puis, certains membres du GPL et de la Commission participeraient à une visite de terrain. La Commission serait chargée de mettre les réunions à l'agenda⁵⁷.

Ce nouveau plan de travail conférait à la Commission beaucoup plus d'autonomie qu'elle en avait auparavant. En fait, pendant un temps, l'équipe technique n'a plus été présente du tout aux rencontres de la Commission. Ce changement s'est avéré déterminant : les discussions, soudainement, ont progressé. Dès la première rencontre, les membres de la Commission ont abouti à des conclusions. Elle a décidé que les aires non-occupées devraient être immédiatement aménagées pour le parc. Les représentants de la Préfecture devraient rencontrer les résidents dans les quartiers pour donner des explications.

La Commission a défini son mode de fonctionnement par délibération : le dispositif des « cartes parlantes » a été adopté. Le territoire a été rapidement découpé et des consignes ont été assignées pour la moitié de la rivière. L'autre moitié a été traitée lors de la réunion suivante.

Les directives qui sont ressorties du travail de la Commission se limitent, la plupart du temps, à une définition de la largeur de la bande de protection. En général, la largeur de la bande riveraine est de beaucoup inférieure aux 30 mètres envisagés initialement par l'équipe technique. On proposait

⁵⁶ "A seguir, foi aberto um espaço para se justificar porque não compareceram pessoas moradoras que deveriam se incorporar ao grupo para enriquecer e contribuir com o debate. Este momento se estendeu em amplo debate sobre questões preocupando a comunidade, como por exemplo foi relatado que os moradores não querem saber de parques, não querem sair de lá, solicitam que a Prefeitura marque reuniões nas comunidades para explicar, estão ficando doentes e prejudicando-se na saúde devido aos nervos, etc..." (Compte-rendu du 31 octobre 2003)

⁵⁷ Compte rendu du 18/11/2003.

même, sur certains tronçons, de laisser l'usage du terrain aux propriétaires riverains à condition qu'ils en assurent la protection.

Par la suite, au début de l'année 2004, le GPL devait procéder à des visites de terrain. Puisque la Commission avait pris l'initiative de définir la bande de protection, les visites de terrain se sont faites avec ce découpage en tête. La rivière a été visitée en deux étapes, chacune suivie d'une réunion où les directives de la Commission ont été étudiées à nouveau. Lors de ces rencontres, la définition des marges proposée par la Commission a généralement été maintenue. Mais à plusieurs endroits, on a réaffirmé la nécessité de déplacer les familles occupant des zones de risques. Dans certaines zones où les marges de protection étaient minimales, on proposait de mener un exercice de sensibilisation à l'environnement.

À la dernière rencontre sur ce thème, des résidents jusqu'alors silencieux sont apparus pour s'opposer à leur relocalisation. Ils se font alors expliquer qu'il s'agissait d'une *proposition* de plan — bref, que rien n'était décidé et qu'ils auraient encore l'occasion de protester. La directive de les relocaliser a été maintenue.

Dans ce débat, l'équipe technique n'est pas parvenue, dans un premier temps, à imposer sa volonté. Les rencontres du GPL et de la Commission se sont multipliées pendant deux mois pour définir une démarche, en vain. Finalement, la Commission a obtenu de travailler séparément de l'équipe technique et en a profité pour définir rapidement les marges de protection.

Nous verrons dans le prochain chapitre comment ce compromis s'est avéré stérile : autant l'équipe technique a pu donner plus d'autonomie aux participants, autant elle s'est ménagé, en aval, la possibilité de défaire les conclusions de la Commission. Puis l'intérêt de la population s'est essouffé et la Commission a progressivement été abandonnée. D'ailleurs, le parc linéaire n'a jamais été véritablement dessiné et la situation sanitaire de la rivière restait encore problématique en 2007.

5.9.4 Offrir des résultats rapides

On a vu que le processus a été adapté en fonction de divers besoins. Il s'est partiellement transformé en espace de pression pour le milieu associatif. Dans le cas de la rivière Taquara, donner plus d'autonomie aux participants a permis de poursuivre la discussion. On peut noter, enfin, que le processus a aussi laissé une place aux activités de développement économiques local.

Les activités de développement économique ont débuté dès que le diagnostic participatif a été complété, mais elles se sont intensifiées après les moments les plus animés du débat sur la rivière Taquara. Le GPL s'est alors associé à un ONG d'envergure nationale aidant les petits et micros entrepreneurs. Cet ONG, appelé Sebrea, se proposait de former les leaders associatifs à

l'entrepreneuriat et d'instituer des espaces locaux de concertation pour créer des revenus à l'échelle du secteur. L'initiative est tombée à point : l'équipe technique était justement à la recherche de résultats concrets. À l'amorce de la troisième phase, elle manifestait l'intention de « préciser certaines propositions en vue de rendre possible des actions pouvant être réalisées indépendamment du seul pouvoir public »⁵⁸. Le partenariat avec le Sebrea orientait l'action du GPL vers de nouveaux thèmes. Plutôt que la conciliation entre l'urbanisation et la protection de l'environnement au travers de la planification, l'accent a alors été mis sur le développement économique : « Dans la troisième phase [...], la priorité a été accordée par l'équipe technique du projet intégré aux questions en lien avec le concept de « développement » et à la mise en marche d'actions qui peuvent lancer le développement durable »⁵⁹. Dans le cadre des activités du GPL, puis en parallèle, le Sebrea a mené des formations, des discussions, a mis sur pied une association de micro-entrepreneurs.

Ce travail s'ajoutait à celui mis en place quelques mois plus tôt dans le cadre du programme fédéral Fome Zero, un programme de lutte contre la faim qui avait mené à la création de quelques jardins communautaires.

Ces initiatives ont suscité des réactions diverses chez les participants. Un leader associatif voyait dans la création de jardins communautaires un des effets majeurs de toute l'opération. Les formations du Sebrea sont mentionnées par plusieurs participants lorsque vient le temps d'identifier les principaux effets du processus. Mais ces formations contribuaient assez peu à la démarche générale de planification — au contraire, en fait, ils empiétaient sur le temps qui y était consacré, ce dont se plaignait l'un des participant interviewé.

Pour la plupart des participants, il semble que les activités de développement économique de même que la possibilité de s'adresser aux responsables techniques aient contribué à maintenir la mobilisation. À défaut d'être parvenue à intéresser les participants aux finalités de leur processus, l'équipe technique a décidé d'adapter son processus aux intérêts des participants. Cela s'est avéré lourd de conséquence. Comme nous le verrons dans la section suivante, cela signifiait qu'ils renonçaient, en définitive, à générer plus d'égalité, plus de transparence ou à donner aux interventions des participants une véritable portée sur les résultats.

⁵⁸ “detalhar algumas propostas tendo em vista viabilizar ações capazes de acontecer independente do poder público exclusivamente.” (Compte-rendu no 21, 12 avril au 13 septembre 2004)

⁵⁹ “Na terceira fase [...] foi priorizada pela equipe básica do projeto integrado as questões referentes ao de 'Desenvolvimento' e o início de ações que podem impulsionar o desenvolvimento sustentável. » (Compte-rendu no 21, 12 avril au 13 septembre 2004)

6. UN PROCESSUS EN QUÊTE DE PERTINENCE

Le projet Lomba do Futuro s'était donné deux grands objectifs : d'une part, revoir la planification du secteur Lomba do Pinheiro pour harmoniser la croissance de la ville avec la protection des milieux naturels; d'autre part, tisser, dans la conduite de ce projet, des relations de collaboration avec les habitants de ce secteur..

Notre analyse, au chapitre précédent, a révélé une série d'impasse dans le processus de participation de la Lomba do Futuro. Nous avons constaté l'inutilité du diagnostic participatif dans l'élaboration du plan, ce qui expliquait le caractère essentiellement pédagogique des outils qui y étaient associés. Les contributions des participants s'avéraient souvent impertinentes car elles n'étaient pas appuyées sur les ressources et moyens existants.

Bien qu'officiellement ouvert à tous, l'accès aux activités de la Lomba do Futuro était réservé, le plus souvent, aux leaders associatifs. Ceux-ci trouvaient peu d'intérêt dans les savoirs que tentait de leur transmettre l'équipe technique. Ils adhéraient peu, de même, à l'idée de créer des rapports de collaboration avec l'équipe technique : une situation compréhensible si l'on retient que la création de ces rapports s'appuyait en bonne partie sur la valorisation et la pédagogie de la participation. Nous avons conclu que, pour survivre, le processus a dû être adapté aux attentes des participants. Il est devenu flexible, tenant des activités liées au développement économique et devenant un espace de revendication pour les leaders associatifs. En cela, il reprenait la fonction des espaces de participation à Porto Alegre comme ils se sont constitués dans les dernières décennies.

Dans ce dernier chapitre, nous allons poursuivre l'analyse du processus à la lumière des trois catégories que nous avons identifiées au début de ce travail. En poursuivant la réflexion amorcée dans le chapitre précédent, nous verrons que la flexibilité du processus s'est retrouvée assortie de mécanismes de contrôle handicapant sa portée sur le plan des conflits. La distinction entre planification et processus a aussi empêché qu'il soit un instrument de démocratisation sur le plan de la transformation du territoire. Quant aux relations, elles pouvaient difficilement être renouvelés, car la création de rapports égaux se jouait à une échelle plus vaste que le seul processus de la Lomba do Futuro.

La dernière section de ce chapitre offrira les principales leçons que nous tirons de l'expérience. Sur la base de l'analyse menée dans ce chapitre et le précédent, nous reviendrons sur notre questionnement initial en réfléchissant sur les modalités des processus de participation qui jouent un rôle clé dans l'apparition d'effets de démocratisation.

6.1 Perspective du conflit : absence de transparence

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, l'ouverture du dispositif à n'importe qui et une faible diffusion des activités ont favorisé une forte présence des associations dans la *Lomba do Futuro*. Tout comme Fung et Wright (2005), Rui (2005) et Bherer (2006), nous constatons que la présence d'associations a permis d'équilibrer les rapports de force entre le public et les professionnels. L'expertise des leaders associatifs, leurs relations politiques et certains atouts — notamment la possibilité d'inonder les rencontres de résidents en colère — ont permis à ceux-ci de résister à la volonté de l'équipe technique. À défaut de pouvoir obtenir ce qu'ils voulaient — l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers — le processus a été adapté à leurs besoins.

Cette dynamique fait écho aux réflexions de Rui (2005) et Fourniau (2007) pour qui le refus par les citoyens du cadre de débat qui leur est offert constitue bel et bien la clé de la démocratisation dans un processus de participation. Sans ce refus, « la discussion resterait enfermée dans la reproduction des clivages existants » (Fourniau, 2007, p. 73). En remettant en question le processus, les leaders associatifs auraient obtenu une forme de « reconnaissance sociale » (Simard et Fourniau, 2007), un statut d'égal à l'intérieur du dispositif.

Dans certains contextes, une telle reconnaissance peut être conférée de manière durable à des acteurs. À Montréal, on constate qu'une poignée d'associations sont désormais sollicitées en amont de l'élaboration des politiques d'aménagement à titre d'experts de la société civile (Gauthier, 2008; Gauthier et Paulhiac, 2008). À Porto Alegre, l'institution du budget participatif a eu comme effet d'accorder aux demandes des couches populaires une légitimité que le modèle de gestion précédent ne leur avait jamais donnée (Avritzer, 2005; Gret et Sintomer, 2004). Dans ces deux cas, la reconnaissance est devenue un fait durable.

Cela n'a pas été le cas avec la *Lomba do Futuro*. Le processus avait une durée de vie limitée, contrairement au budget participatif de Porto Alegre ou à la succession d'audiences publiques montréalaises. Une fois les activités interrompues, le rapport de force établi entre les associations et les architectes ne signifiait plus rien.

Cette reconnaissance conquise par les associations comportait une autre limite majeure : elle s'arrêtait à la frontière du dispositif. L'articulation entre les outils de participation et l'élaboration du plan échappait complètement au milieu associatif. Les leaders associatifs ont obtenus plus de reconnaissance; en contrepartie, le dispositif s'est détaché des activités de planification et l'équipe technique s'est assuré de contrôler en aval les résultats du processus.

6.1.1 Flou dans les résultats

En 2007, lors de notre tournée d'entrevues dans la Lomba do Pinheiro, il était frappant de constater que presque toutes les personnes interrogées avaient la conviction qu'elles avaient profondément influencé les résultats. Par contre, lorsqu'on les interrogeait sur les conclusions du processus, on constatait qu'elles en avaient une connaissance plus qu'imprécise, souvent en contradiction avec les affirmations de l'équipe technique. Une certaine impression d'influence était partagée par plusieurs participants, mais cette impression s'expliquait surtout par une mauvaise connaissance des résultats. La plupart des participants ne connaissaient pas l'existence du projet de règlement qui constituait l'aboutissement du processus, tandis que plusieurs résultats évoqués par les participants (des projets d'aménagements le long de la rivière Taquara, des ententes avec les riverains pour l'entretien des berges de cette rivière, la construction de logements) n'étaient pas confirmés par l'équipe technique.

On devine que les résultats du processus n'ont pas été amplement diffusés dans les dernières phases de la Lomba do Futuro. Évidemment, le fait que les activités se soient étendues sur autant d'années et que les événements publics aient cessé déjà depuis un an au moment des rencontres ne pouvait que nuire à la diffusion des résultats.

Mais on constate que les résultats ont été présentés de manière imprécise à d'autres moments lors du processus. Le principal document publié par l'équipe technique (PMPA, 2004) est fait d'une collection de présentations de la démarche et d'éléments de diagnostic. On y trouve l'ensemble du matériel cartographique produit par le diagnostic intégré (tableau 5), dont les cartes des figures 5 et 6 constituent la synthèse. Les éléments de projet sont présentés de manière beaucoup plus éclatée. On trouve à une page une révision du zonage (figure 8). Cette carte fait apparaître des possibilités importantes de densité avec des hauteurs maximales de 18 mètres et des coefficients d'emprise au sol de 75% dans des zones où dominent actuellement les constructions d'un ou deux étages. Les choix ne sont pas expliqués autrement qu'en affirmant une volonté de créer une plus grande mixité d'usages; la distribution des densités et des fonctions serait simplement le résultat de l'analyse des zones constructibles (figure 7). Pour le reste, le document résume les intentions des différents départements de la Préfecture pour le secteur et propose une carte illustrant les projections quant à la croissance et à l'implantation d'équipements (figure 9). On y voit la population augmenter une fois et demi, tandis que les équipements se multiplient : le nombre d'école double presque, les places publiques font plus que tripler, les cliniques médicales font plus que quadrupler. Mais très peu de détails sont donnés quant à la mise en œuvre : ni étapes, ni échéances. L'organisation spatiale est évoquée par un schéma conceptuel qui situe les nouvelles polarités et le parc linéaire.

6.1.2 Résultat : davantage d'imprécision

Le même document nous informe sur le projet de parc linéaire le long de la rivière Taquara. Ce projet est présenté une première fois un an plus tôt, avec une première version du diagnostic (PMPA, 2003). L'essentiel du débat sur la rivière Taquara a eu lieu entre la publication de ces deux documents. Il est intéressant de comparer ce qui est resté semblable et ce qui a été modifié dans les documents de présentation. Les objectifs du projet n'ont pas été modifiés. Dans les deux documents, le parc vise à assurer la protection de la rivière, offrir aux résidents des espaces de loisir et permettre le déplacement de certains habitants qui occupent clandestinement des « aires de risques », c'est-à-dire, des terrains à forte déclivité ou situés en bordure même de la rivière, susceptibles d'être inondés ou de subir des glissements de terrain.

Ce qui a changé entre 2003 et 2004, ce sont surtout les informations quant aux limites du parc. Dans la première version, on lit la proposition suivante (PMPA, 2003, p. 22).

La définition des limites du parc est encore à l'étude. Préférentiellement, les rues existantes ou projetées seront utilisées, englobant à chaque fois que ce sera possible au minimum la bande de protection de 30 mètres définie par la loi. Néanmoins, puisqu'il s'agit de récupérer des terrains occupés, il est déjà avéré qu'en certains endroits, les limites pourront être assouplies en fonction de la ligne des lots ou même être intégrées aux terrains privés si la protection de la bande riveraine est garantie.⁶⁰

Le parc est divisé en trois parties. Les tronçons nord (à la limite du parc Saint'Hilaire) et sud (peu urbanisé) sont réservés à la conservation. La portion centrale, la plus urbanisée, reçoit les équipements de culture et de loisir, dirigés vers les quelques espaces libres qui subsistent près de la rivière.

Dans la version de 2004 (PMPA, 2004a), les propositions sur les limites ont disparu. Elles n'ont pas été remplacées par de nouvelles propositions : elles ont tout simplement disparu. Seuls le diagnostic et les objectifs subsistent, dans une version ayant subi peu de modifications entre les deux périodes. Le projet semble donc moins avancé après plus d'un an de discussions. On le retrouve néanmoins, trois ans plus tard, dans le projet de règlement qui s'apprête à modifier le zonage du secteur. L'échelle du plan ne permet pas de déterminer les largeurs de bande de protection pour lesquelles a opté l'équipe technique. Mais on peut constater qu'elle a eu, en trois ans, tout le temps nécessaire pour faire les ajustements sur un projet dont, de toute façon, plus personne ne connaissait les contours exacts.

⁶⁰ "A definição dos limites do parque ainda está em estudo. Preferencialmente serão utilizadas as ruas existentes ou projetadas, englobando sempre que possível, no mínimo a faixa de proteção marginal definida por lei em 30.00 metros. Porém, visto se tratar de recuperação de área ocupada, já se verificou que, em determinadas situações, estes limites poderão ser flexibilizados para fundos de lotes ou até mesmo dentro de área privada, desde que garantida a faixa de preservação." (PMPA, 2003, p. 22).

6.1.3 Portages brouillés

Dans un article présenté plus haut, Mermet *et al.* (2004) affirment qu'un processus de participation est démocratique s'il y a une possibilité réelle de refuser le projet. Cette possibilité, ils l'évaluent selon six critères. Le troisième de ces critères est particulièrement intéressant dans le cas qui nous occupe : ils l'appellent la lisibilité des portages, autrement dit, la possibilité d'identifier qui porte le projet et qui porte l'opposition au projet. Les auteurs nous invitent à nous demander si le dispositif donne l'occasion de se faire reconnaître comme opposition et d'identifier les promoteurs.

Dans la Lomba do Futuro, le concept de groupe mixte venait passablement brouiller les portages. Qui était responsable de l'élaboration ? Il semble que, au besoin, la responsabilité du travail pouvait être attribuée aux participants. Voici ce qu'explique un membre de l'équipe technique :

Et on a toujours dit que notre rôle c'est ça, qu'on est là pour prévoir les choses qui pourraient être réalisées dans le futur, mais que la Préfecture allait pas devenir leur papa puis leur maman, que c'est eux-mêmes qui devaient trouver les moyens, les solutions, les ressources et nous, on pourrait toujours les aider. Donc, à chaque fois qu'ils arrivaient avec une revendication très forte, on avait toujours la réponse toute prête, hein. « On fait un travail d'équipe, le groupe de planification locale est un groupe mixte où il y a des représentants de la Préfecture et des représentants de la communauté, et on va rien faire tout seul, si vous arrêtez de participer, nous aussi on va arrêter. »⁶¹

L'idée de groupe mixte était toujours utile pour s'esquiver lorsque la pression montait. De même, une certaine ambiguïté dans les portages semble avoir été exploitée dans le but de contribuer à la valorisation des participants. Cette stratégie s'apparente, en même temps, à une technique de dissimulation exploitant le flou dans l'origine des propositions.

Une chose qu'on a toujours essayé de faire, c'est de faire du groupe l'auteur des idées. J'ai jamais été dire — même si l'idée venait de moi, après une réflexion, sur un certain sujet — on a jamais été là, dire comme ça : « ah, c'est moi qui a eu l'idée », « c'est nous qui avons eu l'idée, dans une réunion où on a parlé de ça, quelqu'un a dit une chose, on l'a développée, perfectionnée, améliorée, et maintenant, on apporte une idée dans le projet »⁶²

Même si l'initiative dans l'élaboration du plan émanait clairement de l'équipe technique et que la plupart des solutions aux problèmes ne pouvaient être résolues autrement que par une intervention publique, le concept de groupe mixte donnait quelques ressources à l'équipe technique pour

⁶¹ "...e nós sempre dizemos que nosso papel não é esse, que nós estamos ali pra prever coisas que poderiam ser encaminhadas pro futuro, mas que a prefeitura não iria ficar de papai e mamãe deles, que eles tinham que eles mesmos buscar os caminhos, as soluções, os recursos e nós poderíamos sempre ajudar. Então cada vez que eles vianham com uma cobrança muito forte, nós tínhamos o discurso sempre pronto, né. —Isso é um trabalho conjunto, o grupo de planejamento local é um grupo misto, aonde tem representação da prefeitura e representação da comunidade, e nós não vamos fazer nada sozinhos. Se vocês deixarem de participar, nós também vamos deixar de participar." (Entrevue du 9 juillet 2007)

⁶² "Uma das coisas que a gente sempre buscou é incluir eles na autoria. Eu nunca fui lá, mesmo que a idéia tenha sido minha, depois de uma reflexão, de um determindando assunto, nós nunca fomos lá dizer assim, —Ah, fui eu que teve essa idéia. Fomos nós que tivemos a idéia. Foi a partir de uma reunião, que tocaram nesse assunto, que alguém falou alguma coisa. Nós desenvolvemos, aperfeiçoamos, melhoramos isso e, agora, nós estamos trazendo uma idéia pro projeto." (Entrevue du 9 juillet 2007)

prétendre le contraire lorsque cela semblait nécessaire. Si l'on suit le raisonnement de Mermet *et al.* (2004), cela compromettrait la capacité des participants de refuser le projet. Plus généralement, en rendant les rôles et responsabilités peu transparents, le concept de groupe mixte limitait la portée critique des interventions.

6.1.4 Maigreur des comptes rendus

L'imprécision dans la présentation des résultats et dans le portage des propositions se trouvait renforcée dans la manière de rédiger les comptes rendus.

Ce qui frappe d'abord avec les comptes rendus, c'est leur brièveté. Les comptes rendus pour une rencontre de trois heures comptent habituellement quelques 300 mots. À titre de comparaison, un rapport produit par l'OCPM pour une audience publique sur une simple réaffectation d'un terrain industriel pour la construction d'un immeuble d'habitations (OCPM, 2002) consacre plus de 2000 mots à recenser et analyser les propositions émises par les citoyens. Tous les documents sont conservés sur la page Web de l'organisme. Un participant peut, en tout temps, retrouver le contenu de son intervention et vérifier comment celle-ci a pu être prise en compte.

Évidemment, les ressources mobilisées par l'OCPM sont de loin supérieures. Reste que des comptes rendus aussi brefs ne permettent pas de garder en mémoire les propositions ou critiques formulées pendant une rencontre. Les comptes rendus des activités du GPL présentent la succession des activités accomplies sans résumer le contenu des discussions qui s'y sont tenues. En fait, on ne retrouve les interventions des participants que dans les seules circonstances où il leur est demandé de répondre à une question précise ou lorsqu'ils rapportent en plénière les résultats d'une discussion en sous-groupe. Les conclusions de leur travail sont alors résumées en quelques mots.

Nous savons que le GPL devait cheminer sur la base de consensus entre les participants. Mais on trouve très peu, dans les comptes rendus, d'affirmations sur lesquelles il pourrait y avoir eu un consensus, puisqu'il s'agit essentiellement d'un résumé des activités tenues pendant la réunion. Encore une fois, cela montre que l'équipe technique avait une marge importante pour contrôler en aval le contenu du plan.

Les comptes rendus ont fait l'objet de critiques par les participants. Certains ont demandé que le compte rendu de la séance précédente soit validé au début de chaque rencontre, après qu'on ait trouvé certains décalages entre les propos tenus et les propos rapportés dans les documents.

On constate aussi que des conclusions différentes apparaissent dans les comptes rendus selon que l'équipe technique y a directement transcrit les propositions des participants ou que ceux-ci ont eux-mêmes réalisé une synthèse des discussions.

Au milieu de la controverse sur la rivière Taquara, le GPL a procédé à une auto-évaluation⁶³. L'évaluation a été menée séparément par chaque membre qui inscrivait son commentaire sur un carton. Le compte rendu reproduit l'ensemble de ces commentaires. Ceux-ci font ressortir l'insatisfaction des membres du groupe quant à l'inconstance de la démarche : l'absence de continuité dans les thèmes traités à l'intérieur des réunions et entre les réunions, mais aussi le manque de continuité dans la participation des personnes. Ils déplorent l'absence de contrôle des membres du groupe sur l'horaire, les lieux, les thèmes discutés. Au travers des points positifs, on lit que le GPL « avance » et donne des résultats en termes de sensibilisation, de planification et de participation effective.

Par la suite, le GPL a tenu une réunion de synthèse de l'évaluation⁶⁴. Le compte rendu la décrit comme un « réflexion libre » des participants sur la période évaluée : cette fois, pas de réponse écrite, c'est l'équipe technique qui rend compte du contenu des discussions. Le compte rendu de cette discussion constitue une réponse systématique aux critiques émises lors de la rencontre précédente. Le manque de contrôle des participants a disparu au profit d'une affirmation du caractère égalitaire du GPL : celui-ci aurait permis de faire circuler des savoirs entre les composantes du groupe, le travail des participants se serait fait de manière autonome. Le compte rendu affirme que les objectifs du pouvoir public et de la communauté seraient « convergents » puisque tous souhaitent « améliorer les conditions de vie dans le secteur au travers de la recherche de ressources et de solutions aux problèmes ». L'inconstance de la démarche est écartée de cette synthèse pour ne retenir que l'inconstance de la participation. Le compte rendu reproche à certains de ne participer qu'aux réunions dont le thème les intéresse et de défendre leurs intérêts locaux, plutôt que de développer une vision d'ensemble incluant tous les enjeux et tous les quartiers.

Lorsqu'ils transcrivent les commentaires émis en réunion, les architectes sont contraints d'y inclure aussi les critiques émises à leur égard. Lorsqu'ils ont la liberté de formuler les synthèses, ils se donnent la liberté de la faire coïncider davantage avec leurs intérêts. Parfois, cela se traduit par des comptes rendus au ton volontiers persuasif. À la fin du processus, les comptes rendus ont pris la forme de bulletin d'information mêlant un résumé de la réunion et d'autres informations sur les activités des pouvoirs publics dans le secteur. Les grands titres de ces bulletins invitaient franchement à adhérer à la Lomba do Futuro : « Un processus de participation met la Lomba do Pinheiro en vedette »⁶⁵, « Le GPL discute de projets importants pour la Lomba »⁶⁶, « La communauté reste disposée à contribuer »⁶⁷.

⁶³ Compte rendu du 16 décembre 2003

⁶⁴ Compte rendu du 12 janvier 2004

⁶⁵ Informativo da Lomba do Pinheiro, ano 1, no 1, août 2005

6.1.5 Autonomie du dispositif, contrôle en aval

Ainsi, les comptes rendus, généralement maigres et parfois tendancieux, permettaient difficilement de garder des traces des discussions sur lesquelles les participants pourraient s'appuyer pour remettre en question une décision prise ultérieurement. La maigreur des comptes rendus, les portages brouillés et l'imprécision des résultats laissaient une marge importante à l'équipe technique qui pouvait contrôler en aval le contenu du projet sans se sentir liée par les discussions tenues à l'intérieur du GPL.

Ces stratégies sont indissociables du phénomène d'autonomisation du dispositif décrit au chapitre précédent. En adaptant le dispositif aux préoccupations des participants, l'équipe technique ne devait pas pour autant renoncer aux objectifs de planification. Si les discussions du GPL s'avéraient sans rapport avec les objectifs initiaux du projet (urbaniser en ménageant les milieux naturels), il fallait s'assurer que les participants, s'étant déjà emparé du processus, ne s'emparent pas aussi du plan.

Ainsi, le pouvoir d'influence des participants se limitait au processus de participation. C'est le processus qui a été interrompu sous la pression d'un participant, mais pas l'élaboration du plan. L'affaiblissement du processus semble toutefois avoir diminué la crédibilité du plan. C'est l'hypothèse que nous élaborerons dans la prochaine section.

6.2 Perspective du projet : dissociation du plan et du processus

Dans la perspective du projet, les effets de démocratisation du processus se manifestent dans sa capacité à créer un espace où la population peut modeler le projet. Les auteurs présentés dans ce travail mettent en lumière diverses modalités du processus susceptibles de contribuer à cette capacité : l'utilisation d'un vocabulaire visuel commun (Zeisel, 1976), l'intervention des professionnels pour situer les besoins réels (Reis, 2000) ou la création d'espace que les utilisateurs peuvent spontanément aménager (Chase *et al.*, 1999; Lerup, 1977; Zardini et Bosari, 2008). Comme nous l'avons noté plus tôt, le processus n'a pas exploité les capacités informelles d'aménagement du milieu associatif. Il faisait effectivement intervenir un vocabulaire visuel commun ainsi qu'une analyse des besoins en appui aux participants. Ce ne sont toutefois pas des facteurs qui semblent déterminants. Il est beaucoup plus crucial que le processus de participation ait été dissocié de l'élaboration du plan : dans ce contexte, le choix des outils ou la manière d'encadrer les discussions ne changeaient rien à la capacité des participants de modeler le projet.

⁶⁶ Informativo da Lomba do Pinheiro, ano 1, no 2, août 2005

⁶⁷ Informativo da Lomba do Pinheiro, ano 2, no 9, mai/juin 2006

6.2.1 S'occuper d'autres choses

De manière intentionnelle ou non, après la conclusion du diagnostic participatif (tableau 6), la poursuite du diagnostic intégré (tableau 5) est devenue essentiellement la prérogative des services techniques tandis que le GPL s'occupait de plus en plus d'autres choses. En s'occupant d'autres choses, les leaders associatifs ont imposé leurs points de vue aux services techniques sur quelques thèmes. En revanche, cette pression ne s'arrimant plus au processus de planification, sa portée se voyait fortement limitée.

La part des rencontres portant sur la planification est éloquent. Le GPL a repris ses activités, après le diagnostic participatif, en août 2003. Une seule rencontre, en novembre 2003, est l'occasion de présenter aux participants l'avancée du diagnostic. En mai 2004, deux rencontres sont tenues pour discuter des interventions des pouvoirs publics (dont la version finale se trouve à la figure 9) et des densités (figure 8). Les conclusions tirées sur ces deux thèmes sont présentées dans le document de diagnostic en décembre de la même année (PMPA, 2004). Ainsi, si on exclut les rencontres sur la rivière Taquara, les participants sont intervenus au total trois fois sur la planification pendant un an et demi.

En 2005-2006, la planification est aussi rarement abordée. Au début de 2005, le GPL s'est rencontré trois fois pour faire la synthèse des investissements projetés et attendus dans le secteur et discuter du projet de règlement modifiant le plan d'urbanisme. Puis, il n'y a pas eu de rencontres sur ce thème pendant cinq mois. L'équipe technique a proposé alors une nouvelle méthode. Cette méthode n'a pas été mise en application; cinq mois ont passé encore. Le GPL a été sollicité sur la planification une dernière fois en 2006 lorsqu'on lui a demandé d'identifier des actions autour de trois thèmes (environnement, milieu de vie et emploi). Puis il a cessé ses activités.

Dans la même période, le GPL s'est pourtant rencontré des dizaines de fois. En termes de projet, il est difficile de voir dans l'exercice quelques effets de démocratisation que ce soit. On pourrait supposer, toutefois, que la planification menée par l'équipe technique a pu subir l'influence des participants par le contact régulier avec les préoccupations de ceux-ci. Ainsi, même en l'absence d'un arrimage clair entre la participation et la planification, il y aurait eu un effet de la participation que l'examen du processus ne laisserait pas voir au premier coup d'œil.

Peut-être, répondrons-nous, mais encore faudrait-il que la Lomba do Futuro mène effectivement à la mise en œuvre du projet. Si l'on suppose que la planification ait pu subir l'influence des participants, on doit constater que la mise en œuvre du plan qui en résulte semble connaître d'importantes difficultés.

6.2.2 Une démarche orpheline

Dans toutes les entrevues, la remarque la plus fréquemment émise concernait la mise en œuvre : de nombreux participants considéraient que les conclusions du processus avait été écartées par l'équipe en poste à la Préfecture depuis janvier 2005 (voir annexe 3). Au-delà des considérations partisans, trois éléments relevant du processus ont pu nuire à l'intérêt de la nouvelle administration pour la Lomba do Futuro.

Le premier de ces éléments est la faible articulation du processus à la sphère politique. Les conseillers municipaux n'y ont jamais été sérieusement inclus. Une seule conseillère municipale a participé quelques fois aux rencontres, mais, de l'avis général, elle se contentait d'utiliser le dispositif comme tribune. La Lomba do Futuro n'a jamais eu de porteur à l'intérieur du conseil municipal.

De plus, la Lomba do Futuro n'est pas née d'une obligation légale, mais seulement d'un contexte globalement favorable à la démocratisation de l'urbanisme. Le projet Lomba do Futuro est tiré de ses origines du cinquième chapitre (art.55-65) du plan d'urbanisme de Porto Alegre de 1999 (PMPA, 1999, p. 49-53). Ce chapitre concerne les « projets spéciaux ». Le texte du plan d'urbanisme n'est pas clair quant à la nature d'un projet spécial : « Est considéré comme projet spécial ce qui exige une analyse particulière, devant respecter des ententes et conditions spécifiques » (PMPA, 1999, p. 49)⁶⁸. On comprend à la lecture du plan que le type de projet spécial auquel renvoie la Lomba do Futuro consiste en la révision du règlement de zonage (art.59) dans une perspective de « restructuration urbaine et environnementale » (art.62§1), que cette révision est évaluée au travers d'une étude d'impact (art.63) et qu'elle prépare une opération de lotissement et de construction où seront possiblement impliqués les secteurs public et privé (art.60). Le plan l'appelle « entreprises d'impacts urbains de deuxième niveau »⁶⁹ (PMPA, 1999, p. 49-53).

Le plan d'urbanisme de Porto Alegre s'inscrit clairement dans un courant de l'urbanisme qui privilégie les interventions stratégiques et la participation de la population. « Le plan d'urbanisme conduit à une intervention sur la ville par le projet, en créant des opportunités d'investissement et de partenariat et en réorientant ses objectifs au fil du temps, au travers d'un système qui garantit le dialogue avec la population » (PMPA, 1999, p. 4)⁷⁰.

⁶⁸ “Art.55 Projeto Especial é aquele que exige uma análise diferenciada, devendo observar acordos e condicionantes específicos.” (PMPA, 1999, p. 49)

⁶⁹ “Empreendimento de Impacto Urbano de Segundo Nível”

⁷⁰ “O Plano Diretor conduz para uma atuação projetual sobre a cidade, potencializando as oportunidades de investimentos e associações, e reorientando suas diretrizes ao longo do tempo, através de um sistema que garante a discussão com a população.” (PMPA, 1999, p. 4)

Le plan d'urbanisme formule aussi une orientation quant à la partie de la ville englobant le secteur de la Lomba do Pinheiro (PMPA, 1999, p. 5).

Au sud, [se trouve] un territoire zoné « rural », mais dans lequel coexistent des noyaux d'habitations consolidés, d'innombrables occupations clandestines, de vastes aires de production agricole peu protégées (et encore moins soutenues) et des zones de valeur exceptionnelle pour leur biodiversité, qu'il ne suffit pas de déclarer inviolables, mais pour lesquelles il faudra définir des critères et processus d'occupation socialement et environnementalement durables.⁷¹

Le plan annonce, certes, la volonté de la Préfecture d'intervenir par le projet et de manière participative; par contre, il n'établit aucun engagement ni obligation quant au contenu de la Lomba do Futuro, ou quant aux modalités de participation qui doivent accompagner une telle démarche. Le processus bénéficiait d'un certain support politique à ses débuts. L'initiative émanait de fonctionnaires, mais c'est le préfet lui-même qui a présidé au lancement de l'opération. Les conditions initiales favorables à une telle initiative n'ont toutefois pas été maintenues.

On a vu aussi à Montréal une situation où le cadre de la participation a été fragilisé dans un contexte de transformation politique. Une instance indépendante de consultation, l'OCPM, avait été créé après que les pratiques de l'administration précédente aient généré beaucoup de frustration dans la société civile. Mais, peu de temps après, dans le cadre de la décentralisation des pouvoirs, les modifications au plan d'urbanismes ont cessé d'être assujetties à un examen de l'OCPM. Il ne restait plus d'assujettissement automatique à l'OCPM dans la Charte de la Ville de Montréal (Gauthier, 2008).

En 2007, les participants de la Lomba do Futuro déploraient que rien n'ait été mis en œuvre après plusieurs années de discussions. On se rappellera que la plupart pouvaient difficilement circonscrire qu'est-ce qui, exactement, devait être mis en œuvre. Les participants eux-mêmes auraient pu constituer une force qui porterait la mise en œuvre, que ce soit par leurs capacités de pression sur les pouvoirs publics, par leurs relations politiques, ou en mettant de l'avant des aspects de la Lomba do Futuro dans les priorités d'investissement du budget participatif. Ils ne l'ont pas fait et c'est compréhensible, puisqu'ils connaissaient peu les résultats et y avaient peu contribué. Ils s'étaient occupé d'autres choses, avaient conquis quelques ajustements au processus. En 2007, toutefois, l'absence de résultats tangibles préoccupaient bien plus les participants que n'importe quel autre aspect de la Lomba do Futuro — bien plus que les stratégies d'évitement des conflits évoquées plus haut, ou que l'incapacité du processus à générer des relations égales.

⁷¹ “Ao sul, um território denominado rural mas no qual convivem assentamentos já consolidados, inúmeras ocupações irregulares, extensas áreas de produção primária pouco protegidas (e menos ainda promovidas), e zonas de extraordinário valor por sua biodiversidade natural, nas quais não basta declarar princípios de intangibilidade, mas sim definir critérios e processos de ocupação, social e ambientalmente sustentáveis.” (PMPA, 1999, p. 5)

6.3 Perspective des relations : incapacité à générer de l'égalité

Participants et professionnels dans la Lomba do Futuro sont restés bien campés chacun dans leur rôle, ne se laissant jamais absorber par le groupe mixte à l'intérieur duquel les relations devaient se reconstruire dans un esprit de collaboration. Le processus mettait pourtant en œuvre quelques stratégies dont nous trouvons l'écho chez Forester (1999) : le détournement de l'attention loin des préoccupations de base ou la création de relations personnelles par des activités informelles et des contacts répétés. Le processus offrait aussi des possibilités importantes d'acquisition de compétences avec les conférences et les exercices de diagnostic et de design. Nous avons expliqué plus haut que quelques stratégies malheureuses ont pu annuler les effets positifs de ces modalités du processus : le projet de valorisation des participants, la pédagogie de la participation et, d'une manière générale, le mauvais arrimage de la participation à la planification. Ces aspects du processus étaient, toutefois, contingents. L'équipe technique aurait pu éviter quelques-unes de ses erreurs. Mais les limites à l'implantation d'un groupe mixte allaient au-delà d'erreurs contingentes.

6.3.1 Maintenir son rôle, maintenir ses capacités

Quel intérêt avaient participants et professionnels à être intégrés à un groupe mixte ? Nous écrivions plus haut que les leaders associatifs avaient peu d'intérêt à apprendre ce que les professionnels voulaient leur enseigner, car ces compétences ne leur permettaient pas d'influencer ce qu'ils souhaitaient influencer. Nous ajoutons qu'ils n'avaient pas intérêt à se fondre dans un groupe mixte parce qu'ils y perdaient leur capacité de contester.

L'équipe technique a déployé énormément d'efforts pour instaurer à l'intérieur du processus un sentiment d'égalité. Mais ces efforts importaient peu, car il y avait déjà une forme de rapport de force égal entre le milieu associatif et les architectes qui prenait racine dans un contexte bien plus large que la Lomba do Futuro, soit dans les capacités de mobilisation des leaders associatifs, leurs capacités de coordination entre eux et leurs relations politiques. S'ils ont pu faire modifier les modalités du processus à leur avantage, c'est parce qu'ils savaient maintenir sur l'équipe technique la menace d'un conflit. L'égalité dans un groupe mixte signifiait peu de choses en comparaison. Pire, elle pouvait déboucher sur des engagements qui compromettaient la possibilité de contester. Les leaders associatifs avaient plutôt intérêt à garder leur autonomie.

L'équipe technique avait-elle davantage intérêt à s'aventurer dans un véritable groupe mixte ? Le fondement de l'opération, pour l'équipe technique, est resté immuable depuis le premier document qu'elle a produit : « identifier les opportunités de développement qui résolvent les conflits entre l'urbanisation et la protection de l'environnement, de même que les problèmes de création d'emploi et de qualification des travailleurs dans le secteur à l'étude, réhabilitant ainsi les valeurs citoyennes

des habitants du secteur. »⁷² (PMPA, 1998, p. 1). Le projet de parc linéaire le long de la rivière Taquara a été élaboré dès 2001, avant, donc, la création du GPL. Ceci constituait le fondement de l'opération : le processus ne pouvait aboutir à un refus de ces composantes, ou à leur marginalisation au profit de nouveaux objectifs. Aussi, l'équipe technique entraînait dans une vaste discussion, mais se réservait, en aval, le contrôle des résultats par diverses stratégies.

Ces observations rejoignent les conclusions de Mermet *et al.* (2004, p. 5) pour qui

Les dérives de la décision qu'analysent et dénoncent les critiques du modèle classique d'aménagement nous paraissent dues au moins autant à une asymétrie excessive de pouvoir entre les porteurs de projet et les parties prenantes — en clair, au fait que les porteurs de projets sont capables d'imposer la décision aux parties prenantes — qu'au rôle d'initiative dévolu au premier.

Le processus n'a pas été générateur d'égalité parce que le véritable moteur de l'égalité se situait dans un rapport de force extérieur à celui-ci. Ceci remet en perspective la question des règles de la discussion sur lesquelles ont réfléchi Healey (1997), Blondiaux (2005), Fourniau (2001) et Callon *et al.* (2001). Il importe de comprendre les intérêts réciproques qui sont en jeu dans la transformation des relations. Des bonnes règles ne changent rien à la discussion si personne n'a vraiment intérêt à respecter les règles.

6.3.2 Des apprentissages utiles... dans la continuité des rapports existants

Cela, toutefois, ne signifie pas que les rapports n'aient pas évolué au travers du projet Lomba do Futuro. Tous les participants considèrent avoir beaucoup appris dans cet exercice. Le résultat le plus fréquemment mentionné lors des entrevues est l'acquisition de nouvelles connaissances. Mais qu'ont-ils appris ? Les capacités qu'ils ont acquises ne les ont pas rendus « plus égaux » aux techniciens, elles les ont rendus plus forts comme leaders associatifs.

Un leader associatif nous expliquait comment, en participant, on apprenait à maîtriser le fonctionnement de l'administration : « Quand tu n'est pas dans le système, tu peux te tromper d'un mot et commettre une grave erreur. Et une fois que t'es dans le système, tout marche avec des codes. Et tu commences à comprendre »⁷³ Apprendre les règles de la planification ne signifie pas exactement que l'on apprend à les respecter. Comme l'écrit Ferreira dos Santos dans un texte où la construction de la ville est comparée à un jeu de cartes, « le bon joueur est celui qui parvient à

⁷² “identificar oportunidades de desenvolvimento, que resolvam os conflitos de urbanização e proteção ambiental, bem como problemas de geração de renda e qualificação da capacidade de trabalho na área em estudo, resgatando valores sociais dos moradores da região” (PMPA, 1998, p. 1)

⁷³ “Quando tu não tá dentro do sistema, tu pode pecar por uma palavra. E depois que tu tá dentro do sistema, é tudo por código. E tu começa a entender. » (Entrevue du 13 juin 2007).

transformer tout ce qu'il a en atout [et qui] découvre les moyens d'exploiter les règles en fonction de ce qu'il reçoit » (1988, p. 49)⁷⁴.

Par ailleurs, la Lomba do Futuro ne constituait pas nécessairement un lieu plus approprié qu'un autre pour acquérir des connaissances. C'est ce que nous indique un autre extrait d'entrevue : « Dans les rencontres du GPL ou dans n'importe quelle autre genre de réunion, avec le temps, tu développes ton expertise. [...] C'est ce que tout le monde des associations fait ici dans la Lomba. »⁷⁵

L'équipe technique aussi a acquis une expérience importante. La plupart des membres de l'équipe s'apprêtaient, en 2007, à démarrer une démarche semblable dans un autre secteur. Ils ont eu l'occasion de voyager pour présenter leur démarche. Ceci, encore, nous ramène à l'infranchissable fossé qui sépare les professionnels des participants. Les premiers peuvent transformer leur expérience en avantage professionnel, mais pas les seconds. Un participant disait soupçonner que l'équipe technique avait l'ambition d'acquérir une expérience exclusive pour donner ensuite des formations et des conférences. Un autre affirmait ceci :

*Après qu'on ait tout placé sur la carte, ils ont fait leur beau projet, ils l'ont montré à tout le Brésil, ont été cherché de l'aide là en Allemagne, il y a eu des jours où ils sont partis à l'étranger, hein, en disant qu'ils connaissaient bien la Lomba do Pinheiro. Bon. Ceux qui la connaissent bien, c'est les leaders associatifs.*⁷⁶

Il serait simplificateur de faire de l'augmentation des capacités un moyen contribuant directement à la création de relations plus égales. Dans un même processus, l'intérêt des apprentissages varie selon la position que l'on y tient.

⁷⁴ “bom jogador é o que consegue transformar qualquer coisa em trunfo a seu favor [e que] descobre os meios de explorar as regras com o que recebe.” (Ferreira dos Santos, 1988, p. 49)

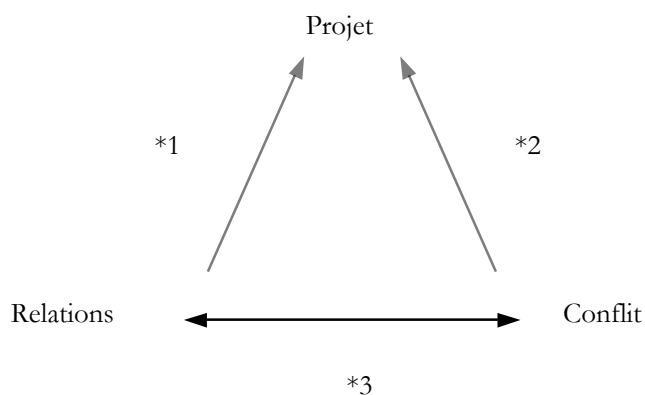
⁷⁵ “As reuniões do GPL ou qualquer outro tipo de reunião conforme o passar dos anos, tu vai te profissionalizando. [...] É o que todas as pessoas comunitárias fazem aqui na Lomba.”. (Entrevue du 5 juin 2007)

⁷⁶ “Quando a gente foi colocando pra eles no mapa, eles fizeram aquele belo projeto, tocaram pro Brasil inteiro, conseguiram apoio lá da Alemanha, tiveram dias que eles viajaram pra fora, né, dizendo que conheciam muito bem a Lomba do Pinheiro. Bom. Quem conhecia muito eram as lideranças.” (Entrevue du 2 juillet 2007)

6.4 Du conflit aux relations... et vice-versa

Les catégories de projets, relations et conflits peuvent nous aider à comprendre le processus d'une autre manière encore. Regardons le diagramme présenté en figure 13.

Figure 13 : synthèse des effets de démocratisation



Dans ce diagramme, les chiffres 1, 2 et 3 renvoient à différentes dynamiques, représentées par les flèches à côté desquelles ils sont placés. Le chiffre 1 illustre les effets que le processus, officiellement, *devait* produire. À partir d'une transformation des relations (résultat du modèle de discussion, des composantes pédagogiques, des moments informels, etc.), le GPL devait, en tant que groupe, concrètement modeler le projet.

Le chiffre 2 renvoie à ce que les leaders associatifs considèrent comme leur mode d'opération normal : en s'opposant aux pouvoirs publics et en s'appuyant sur la mobilisation des résidents lorsque c'est nécessaire, ils amènent la Préfecture à poser des gestes concrets.

Le chiffre 3 renvoie à la dynamique qui a réellement pris place dans la Lomba do Futuro. L'égalité des relations n'a pas été instaurée par des modalités spécifiques du processus, mais par un rapport de force. Ce rapport de force n'a pas eu d'impact sur le projet, mais seulement sur le processus de participation. Les apprentissages faits dans le processus n'ont pas donné plus de moyens pour avoir prise sur le projet : ils ont donné plus de moyens pour poursuivre les stratégies d'affrontement avec les pouvoirs publics.

Au moment de poser notre cadre théorique, nous affirmions vouloir inclure tous les effets de démocratisation, peu importe qu'ils soient complémentaires ou contradictoires. En conclusion de cette recherche, nous nous trouvons dans une situation fort différente : après avoir rencontré les participants de la Lomba do Futuro, nous savons à quel point le lien avec la mise en œuvre du projet

constituait la motivation principale de la participation. Le commentaire de Baierle (dans Fedozzi, 2000, p. 64) sur les origines du budget participatif reste vrai : « La participation convoitée se situe à un autre niveau, pas dans la politique, mais dans l'usage physique de la ville ». Entre les années d'implantation du budget participatif et la période de la Lomba do Futuro, les préoccupations ont peu changé.

Les gains en égalité, dans la mesure où ils se limitaient à une reconnaissance ou à la transformation des relations, intéressaient bien peu les participants. Des dispositifs existants (budget participatif, conseil populaire, associations de résidents) permettaient déjà aux leaders associatifs de construire un rapport de force avec les pouvoirs publics tout en accumulant des savoir-faire. La Lomba do Futuro promettait davantage; ses résultats apparaissent décevants. Mais y a-t-il quelques leçons à tirer de tout cela ?

6.5 Des défauts éclairants

La Lomba do Futuro n'a rien d'un exemple à suivre. Mais les errements de ce processus sont aussi éclairants que les succès d'un autre : en remontant, comme nous l'avons fait, à l'origine des phénomènes observés, nous retrouvons les modalités du processus qui ont joué un rôle clé dans son incapacité à générer plus de démocratie. Ces modalités ne sont, d'ailleurs, pas celles qui avaient, au départ, attiré notre attention.

6.5.1 Porter attention à la démarche plus qu'au dispositif

Cette recherche a débuté avec un intérêt pour les outils de la participation. La lecture des guides pratiques (Chambers, 2002; Faga, 2006; Sanoff, 1999, Wates, 2000) nous orientait dans cette direction. Nous cherchions des méthodes, des astuces, des instruments pour donner à la participation une plus grande portée démocratique. Confronté aux limites des audiences publiques que nous connaissions trop bien (Breux *et al.*, 2004; Gariépy, 2002; Gauthier, 2008; Gauthier et Paulhiac, 2008; Gauthier et Simard, 2007; Rabouin, 2007), nous cherchions dans un autre modèle de dispositif, une inspiration pour en renouveler les modalités.

Les opérateurs de la Lomba do Futuro se sont aussi intéressés de près aux outils : la cartographie interactive, les entrevues, les visites de terrain occupent une place importante dans le récit qu'ils font de l'expérience et dans les documents officiels qui la présente.

L'analyse que nous avons menée suggère toutefois que les outils ont eu moins d'effets que d'autres aspects du processus. L'ensemble de cette recherche a été marquée par un déplacement de l'attention de ce que nous avons désigné comme le dispositif (le lieu, les outils, l'organisation de la parole), vers ce que nous avons appelé la démarche (les attitudes, les sensibilités, les stratégies).

Qu'est-ce qui était déterminant avec la cartographie interactive ? Ce n'était pas ce qu'elle permettait aux participants de dire, mais plutôt sa faible pertinence par rapport aux enjeux, de même que sa finalité pédagogique. On peut faire un constat semblable quant aux règles de fonctionnement. Les rencontres pouvaient être ouvertes à tous les participants, mais la participation était limitée dans les faits par l'investissement personnel qu'elle exigeait. L'ensemble des règles a été moins important que le fait que l'équipe technique accepte de les adapter pour que les leaders associatifs y trouvent leur compte, tout en maintenant en aval un contrôle sur la décision.

Dans un livre qui traite de méthodes de participation, Brose (2001, p. 11) écrit : « quand nous travaillons en mettant l'accent sur la participation, notre attention ne doit pas être tournée vers nos instruments, méthodes et techniques, mais vers ce qui constitue la question centrale de la participation : le *pouvoir* ». ⁷⁷ Si elles ne confirment pas le rôle central du pouvoir, nos propres conclusions, comme l'écrit Brose, indiquent que les modalités clés du processus se trouvent au-delà des outils et méthodes. Les indications que nous tirons de cette étude de cas se situent donc dans le registre de la démarche. Nous espérons qu'elle sauront, autant que les méthodes, astuces et instruments que nous attendions, répondre aux interrogations des professionnels.

6.5.2 Le projet fournit un terrain commun

Nous avons défini, au commencement de cette recherche, trois catégories d'effets de démocratisation. Dans la littérature, on constatait que beaucoup d'auteurs situaient plus volontiers la démocratisation du côté de la transformation des relations ou de la remise en question du cadre de discussion que dans la simple contribution au projet.

La Lomba do Futuro fournit l'exemple d'un processus dont les effets se situent strictement dans la sphère des relations et du conflit, sans s'arrimer au projet (figure 13). L'absence de liens avec le projet nous semble, dans ce cas, avoir sérieusement limité la portée des autres effets de démocratie. Certes, les participants ont pu obtenir que le processus soit adapté en fonction de leurs préoccupations, mais ils se sont retrouvés coupés de l'élaboration du plan. Ils ont été invités à agir comme collaborateurs, mais sans que le projet auquel ils collaboraient ne soient réellement mis en discussion. Les instruments de la collaboration se transformaient alors en artifices gênants : capsules pédagogiques, activités de valorisation, appels au partage des responsabilités. Au besoin, l'idée de collaboration était invoquée pour brouiller les portages.

⁷⁷ “quando trabalhamos com enfoque participativo, nossa atenção não deve estar centrada nos instrumentos, métodos e técnicas, mas naquilo que constitui a questão central da participação : o *poder*”. (Brose, 2001, p. 11)

Comment les relations pouvaient-elles être transformées ? Comment les rôles pouvaient-ils être remis en question ? Les participants, et particulièrement les leaders associatifs, n'avaient pas de *rôle* dans la Lomba do Futuro, ils n'avaient pas de fonction dans l'élaboration du plan. L'élaboration du plan s'appuyait sur une analyse de l'état du bâti et une analyse de l'intérêt des milieux naturels. Les participants pouvaient, le cas échéant, « valider » ou « bonifier » les informations existantes. Les autres aspects de la planification suivaient logiquement les analyses scientifiques. L'équipe technique avait-elle besoin des participants ? Pas particulièrement. Ont-ils appris quelque chose d'eux ou retenu une idée ? Très peu, visiblement.

Si pour des auteurs comme Forester (1999) ou Rui (2005) l'essentiel se situe au-delà du projet, cela ne devrait pas faire croire que le projet est accessoire. Nous ne voulons pas diminuer l'importance des effets associés aux relations ou au conflit, mais il apparaît que sans un projet au centre des discussions, ces effets restent confinés au processus alors que la planification du territoire est menée à partir des mêmes structures de décisions qu'auparavant. Si le projet n'occupe pas une place centrale, le processus devient une bulle à l'extérieur de l'administration publique où les habitants peuvent débattre et remporter des victoires symboliques. Pendant ce temps, la municipalité est gérée comme à l'habitude, sans égards pour ce qui se discute dans cette arène placée à sa marge.

Le projet fournit un point de rencontre, un objet autour duquel se rassemblent divers acteurs, il constitue le terrain commun où ils peuvent se retrouver et discuter. Quels épisodes de la Lomba do Futuro se sont avérés les plus fertiles en termes de dialogue ? Ce sont les épisodes où l'équipe technique et les participants disposaient d'un point de rencontre.

C'est ce qui s'est produit dans la polémique de la rivière Taquara. Malgré le contrôle maintenu par l'équipe technique, l'épuisement des participants et l'absence de résultats tangibles, on doit constater que participants et professionnels ont effectivement discuté, pendant une vingtaine de réunions, d'un même objet et ont modelé, à plusieurs reprises, les contours du projet. Ils n'ont peut-être eu en commun qu'un désaccord, mais cela suffisait à les rassembler. Le projet de parc linéaire fournissait un terrain commun.

C'est ce qui s'est produit aussi avec les projets de développement économique. Ces projets nous ont assez peu intéressés dans le cadre de ce travail car ils s'éloignaient passablement des objectifs urbanistique de la Lomba do Futuro. En revanche, les projets de développement économique se sont poursuivis pendant plusieurs années et sont identifiés comme l'un des principaux résultats du processus par les participants. Les formations données aux commerçants, l'organisation d'une foire d'artisans ou la création de jardins communautaires correspondaient aux intérêts à court terme des participants et à leurs connaissances et capacités. L'équipe technique était réellement en mesure, sur

ce thème, de répondre à leurs attentes. Ces activités constituaient donc un point de rencontre efficace.

6.5.3 Un groupe cohérent avec la fin et les moyens

Cela n'a pas été le cas avec la révision du zonage pour le secteur. La planification n'a pas pu constituer un terrain commun pour les participants interpellé par la Lomba do Futuro. Le problème se trouvait à la base du processus : le groupe de participants qui a été constitué n'était pas pertinent par rapport aux fins et aux moyens de la démarche. Les participants ne s'intéressaient pas à la planification, la planification n'apportait pas de réponse à leurs préoccupations et leur participation ne contribuait pas, vraisemblablement, à l'amélioration du plan. Le problème ne se situait pas dans les outils, l'enchaînement des activités ou la teneur des comptes rendus : il se situait dans l'adéquation entre les finalités du processus et les objectifs de ceux qui y participaient.

On trouvait, dans ce processus, des participants aux préoccupations et aux capacités assez diversifiées. Mais celles-ci n'ont pas été prises en compte pour construire un groupe capable de réaliser les tâches qu'on lui assignait. Les mêmes participants auraient pu être indispensables dans un autre processus. Imaginons un processus qui exige que les participants se mobilisent en cours de route et exercent des pressions sur un acteur à l'extérieur du processus : il faudrait alors intéresser des gens qui, comme les leaders associatifs de la Lomba do Pinheiro, peuvent et veulent exercer des pressions. Imaginons que l'on veut faire le lien entre des participants peu outillés et les pouvoirs publics : il faut alors intéresser les citoyens-experts (Lepage *et al.*, 2003) qui peuvent traduire ce que différents participants affirment dans un langage différent. Cela aurait pu être le cas avec les agents communautaires de la Lomba do Pinheiro si l'on avait voulu, entre autres, intégrer davantage les résidents dans le processus.

Avec les prémisses données à la Lomba do Futuro, il était impossible de mettre en place un processus satisfaisant pour tout le monde, et qui permettait de mener la planification de manière concertée. Le processus a été adapté en fonction des objectifs des participants, mais cela s'est fait au dépens de son effet sur le plan et de la transformation des relations. L'équipe technique aurait donné des bases beaucoup plus solides au processus en cherchant d'abord à identifier des individus intéressés par la planification et en élaborant des mécanismes de participation adaptés à leurs ressources en temps et en énergie.

Nous constatons, au début de ce travail, qu'un dilemme se posait pour les opérateurs : le dispositif, demandions-nous, doit-il être ouvert pour accueillir une diversité de participants ou l'accès doit-il en être limité pour installer un dialogue qui s'appuie sur des données techniques, parfois difficiles à comprendre ? Sur la base de notre étude de cas, nous pouvons affirmer, à tout le moins, que la

composition du groupe doit être le produit d'une stratégie transparente et délibérée. Dans le cas de la Lomba do Futuro, on voit mal comment un processus peut à la fois s'installer dans la continuité sur le long terme et ne pas sélectionner formellement ses participants. Si les opérateurs du processus se contentent de laisser participer qui le veut sans expliciter d'autres modes de sélections, la sélection finit par se produire selon des modalités plus confuses qui ne bénéficient pas nécessairement au projet ou à la possibilité de le remettre en question. Une stratégie explicite de recrutement en lien avec les fins et les moyens du projet est beaucoup plus porteuse sur le plan de la démocratisation. De même, il faut connaître les préoccupations et la culture de la participation du public le plus à même de se présenter à un événement, car le processus que l'on mettra en place prendra nécessairement son sens par rapport à cette dynamique initiale.

Breux *et al.* (2004, p. 76) formulent une réflexion semblable : « Il est important d'identifier les éléments structurants de la culture civique et politique locale pour planifier des instances participatives qui possèdent un certain potentiel de pérennisation. De plus, il ne faut pas pratiquer la politique de la "génération spontanée". » Breux *et al.* mettent leurs lecteurs en garde contre la tentation de créer des mécanismes *ad hoc* à toutes les occasions sans tenir compte des habitudes. « Développer une vision intégrée de la participation publique suppose de développer un savoir-faire » écrivent-ils plus loin (Breux *et al.*, 2004, p. 77). L'invention de processus devrait s'appuyer sur les capacités des participants, y compris leur familiarité avec des dispositifs existants. « Strategy-making is thus a delicate balancing act between what is and what could be » (Healey, 1997, p. 268). Cette remarque soulève la question suivante : dans quelle mesure doit-on adapter le processus au participant pour adapter les participants au processus ? Il semble, à tout le moins, que le processus ait plus d'effet s'il ne contredit pas complètement la logique des relations entre les acteurs. En essayant de dépasser les limites du budget participatif, la Lomba do Futuro a plutôt rompu avec les manières de faire qui étaient instituées parmi les participants. Mais, avec ses moyens limités, le processus n'était pas en mesure de redéfinir leurs tactiques et habitudes.

Probablement qu'il aurait été plus fertile d'assumer les rôles et les conflits existants et de concevoir, en fonction de ceux-ci, le processus de participation. La Lomba do Futuro a plutôt emprunté le chemin inverse : alors que l'on voulait créer une relation de collaboration, étant confronté à une opposition récurrente, on a adopté diverses stratégies d'évitement de conflit (flou dans les résultats, portages brouillés, maigreur des comptes rendus). Mais le processus a été adapté après coup et d'une manière peu pertinente par rapport aux objectifs de planification.

6.5.4 Travailler sur ce qui peut être changé

Il n'importe pas seulement de concevoir le processus en fonction des capacités et préoccupations du groupe qui peut être constitué. Il est aussi important de se demander ce que les opérateurs du processus contrôlent effectivement.

Les opérateurs de la Lomba do Futuro ont particulièrement misé sur la transformation des relations et beaucoup d'efforts ont été consentis à établir des relations de collaboration. Ils disposaient pourtant de moyens limités pour renverser une tendance que renforcent tous les autres lieux de participation de Porto Alegre. D'ailleurs, ni eux ni les participants n'avaient réellement avantage à redéfinir leurs relations.

Cela permet de se demander si la création de relations plus égales constitue un objectif valable pour un processus de participation en urbanisme. Il faut reconsidérer cette citation de Revel et al. (2007b : p. 16) que nous plaçons au début de ce travail : « Dans le (court) moment du débat public s'instaure une configuration politique inédite dans laquelle les places sont redistribuées et dans laquelle l'égalité symbolique dans la prise de décision semble prévaloir ». Oui, dirons-nous, c'est bien un effet qui peut se manifester dans le processus. Mais ce n'est pas un effet sur lequel on peut construire un processus. Les rapports qui se construisent dans un processus sont indissociables d'un vaste contexte sur lequel les opérateurs n'ont pas de prise. En faisant de l'égalité des participants un objectif, ils sont condamnés à faire d'hypothétiques et minuscules contributions à de bien grands objectifs.

Dans la Lomba do Futuro, ces quelques tentatives de « relations égalitaires [tracées] ici et maintenant à travers des actes singuliers et précaires » (Rancière, 2005 : p. 106) pèsent peu dans la balance en face des stratégies d'évitement de conflit et de forçage de la décision que les opérateurs ont fini par adopter. Ceux-ci portaient néanmoins avec des intentions des plus honnêtes, comme en fait foi leur déception évidente lorsqu'on suggérait que l'idée de groupe mixte ne s'était jamais imposée.

Malgré leurs bonnes intentions, ils ont eu recours à de telles stratégies parce qu'ils avaient laissé le processus se diriger vers des demandes qu'ils ne pouvaient prendre en charge. Le projet consistait d'abord à revoir le zonage pour protéger les milieux naturels sensibles. En adaptant le processus aux préoccupations des participants, les opérateurs se sont retrouvés du même coup dans une position où il était préférable de laisser les revendications tomber dans l'oubli et de s'assurer, par un contrôle en aval, de la pertinence des résultats du processus.

Nous demandions au début de ce travail s'il est préférable de donner prise au « débat sur le débat » ou de miser sur les résultats de l'opération d'urbanisme. Dans la Lomba do Futuro, les brouillages opérés dans les résultats avait à la fois l'effet de rendre moins aisé le débat sur le débat et d'affaiblir

le lien entre le processus et le projet. Il est évidemment difficile de prévoir ce qu'aurait donné une stratégie complètement différente, mais nous croyons qu'il aurait été plus porteur de construire sur la base de la proposition de zonage en intégrant les contributions et ajustements des participants — dans la mesure où ceux-ci pouvaient être pris en charge par la planification.

Formuler clairement les décisions en acceptant qu'elles suscitent l'opposition : voilà une approche qui permet effectivement de construire un projet sans empêcher l'opposition de se déployer. Les stratégies d'évitement de la Lomba do Futuro n'ont pas empêché l'opposition de se déployer, mais elles ont nui à l'implication des participants dans l'élaboration du plan.

De plus, les stratégies d'évitement oublient l'essentiel : le processus s'intègre dans un plus vaste contexte où se déploient d'autres relations, d'autres stratégies, d'autres effets de démocratisation. Le processus de participation en urbanisme ne doit pas recréer la société à l'intérieur de ses murs. Il doit plutôt jouer son rôle qui s'inscrit, précisément, dans le contexte d'une opération d'urbanisme. L'approche qui privilégie le renouvellement de la démocratie ne s'oppose pas à une approche plus gestionnaire, qui privilégie la réalisation du projet — au contraire. Les modalités qui nous semblent, en définitive, les plus déterminante quant aux retombées démocratiques d'un processus de participation en urbanisme ne sont pas les modalités qui visent explicitement à créer plus de démocratie. L'exemple de la Lomba do Futuro suggère plutôt le contraire : c'est en menant de manière efficace et transparente un dialogue bien arrimé au projet que les opérateurs du processus pourront le plus étendre la démocratie.

CONCLUSION

Dans ce travail, nous nous proposons de jeter un regard sur les effets qu'entraînent diverses modalités d'encadrement de la participation afin d'éclairer les professionnels dans la conception de processus. Plus précisément, nous souhaitons mettre en lumière les modalités des processus qui jouent un rôle stratégique dans l'apparition d'effets de démocratisation. La démocratie, dans la définition que nous adoptons, peut se manifester sous des formes variées, à partir de modalités variées et parfois contradictoires. Elle peut se manifester *grâce* à l'opération d'urbanisme, *en marge* de celle-ci ou *en dépit* de celle-ci. La possibilité qu'elle se manifeste ou pas dépend de « l'ingénierie de la participation », du design institutionnel, de la forme, en somme, que prend l'encadrement de la participation. C'est en réfléchissant à cet encadrement sous l'angle de ses effets que nous croyions possible d'éclairer le travail de professionnels. Et pour nourrir notre réflexion, nous avons misé sur le projet Lomba do Futuro.

Rapidement, nous avons compris que le projet Lomba do Futuro avait bien mal fonctionné et que nous devions mettre à jour les modalités qui en expliquait l'échec. Ces modalités sont successivement examinées dans les chapitres 4 et 5. On comprend que le processus avait deux failles essentielles : d'une part, l'équipe technique n'avait pas particulièrement besoin de la contribution des participants pour élaborer le plan; d'autre part, les participants avaient peu d'intérêts à participer à une opération qui ne ciblait pas leurs préoccupations principales.

Ainsi, les opérateurs du processus ont invité les participants à s'exprimer à l'aide d'outils comme la cartographie interactive et les visites de terrain. Mais ces outils ne servaient pas à produire des contenus utiles pour la planification et bien vite, ils se sont révélés n'être que des supports pour les objectifs de sensibilisation et d'éducation à l'environnement.

Par ailleurs, peu de moyens ont été déployés pour élargir la participation; aussi, le public rassemblé par l'équipe technique était constitué de leaders associatifs déjà mobilisés dans un grand nombre d'exercices semblables. Ceci avait plusieurs conséquences : les activités de sensibilisation n'intéressaient pas les participants, il était difficile de modifier les relations à l'intérieur du groupe de manière à créer des rapports de collaboration et, finalement, il s'avérait nécessaire de relancer l'intérêt des participants en adaptant le processus à leurs préoccupations.

Cette adaptation entraînait d'autres conséquences. Le processus devenait alors un espace consacré aux revendications et à la pression politique, en même temps qu'il servait à lancer diverses initiatives de développement économique. Pendant ce temps, les fonctionnaires poursuivaient le travail d'élaboration du plan, sur lequel les habitants de la Lomba do Pinheiro avaient de moins en moins

de prises. Les fonctionnaires maintenaient un certain flou dans les résultats, produisaient des comptes rendus évasifs, brouillaient le portage des propositions — tout ceci permettant plus facilement d'imposer les conclusions du travail, que le groupe de participants étaient de moins en moins à même de comprendre. Ne comprenant pas les propositions, les participants en ont assez peu fait la promotion dans leurs cercles politiques respectifs. Ceci a sans doute contribué à l'abandon apparent du projet par les responsables politiques au moment de la cueillette de données.

En revanche, nous constatons qu'un dialogue soutenu a pu se tenir sur une composante spécifique du projet, le parc linéaire de la rivière Taquara, car dans ce cas précis, les préoccupations de l'équipe technique et des habitants coïncidaient. Cela nous semble particulièrement révélateur. La participation ne se limite pas à une question d'encadrement et de conditions de la prise de parole, de la possibilité de parler pour les uns et les autres — il faut, nécessairement, *parler de quelque chose*, d'un territoire qui est partie commun.

Nous demandions, au début de ce travail, qu'est-ce qui caractérise un bon processus de participation en urbanisme. La Lomba do Futuro nous donne, par la négative, quelques éléments de réponse. Un bon processus n'entreprend pas de créer de l'égalité en « valorisant » les participants alors que des rapports de forces existants installent d'emblée une forme d'égalité de part et d'autre.

Dans un bon processus, on ne pose pas de questions dont on connaît déjà la réponse, à plus forte raison quand la question n'intéresse pas celui à qui on la pose. On ne laisse pas non plus s'installer une fracture entre le processus et l'élaboration de l'opération d'urbanisme, au point où il faut partiellement camoufler les propositions finales pour éviter de soulever trop de nouvelles questions.

À l'opposé, nous supposons qu'un processus est bon quand s'articulent logiquement la finalité de l'opération d'urbanisme, les objectifs du processus de participation, la composition du public interpellé, le rôle attribué à ce public et les outils par lesquels ils entrent en interaction. Ce sont les aspects déterminants du processus de participation en urbanisme, ils doivent former un ensemble cohérent.

Au début de ce travail, nous demandions aussi comment on peut prendre au sérieux l'objectif de démocratisation sans sacrifier l'idée même de planifier. Nous répondrions, à la lumière de la Lomba do Futuro, qu'il faut, pour cela, faire de la planification le principal instrument de la démocratisation. La transformation des relations et la possibilité de faire apparaître des conflits sont peut-être, dans bien des cas, des préalables à une transformation du territoire sur une base plus égale. Mais ils ne sont, justement, que des préalables. Les transformations durables interviennent par le biais des instruments d'urbanisme. Bien sûr, il n'y a pas de véritable démocratisation si le processus est mené de manière malhonnête, en manipulant le public et en interdisant d'emblée la remise en question des

prémisses posées par les professionnels. Mais c'est tout de même en donnant plus de prise sur ces instruments que l'urbanisme est le plus à même d'étendre la démocratie. À tout le moins, il nous semble que les moyens à la disposition des opérateurs d'un processus permettent assez peu de transformer les relations, tandis qu'ils permettent réellement de transformer le territoire de manière plus démocratique. Les aspects du processus liés au projet nous semblent donc plus déterminants et à ce titre, nous croyons qu'ils devraient retenir l'attention dans l'élaboration de dispositifs et démarches de participation en urbanisme.

Notre travail constitue sans doute une contribution plutôt mince à ce que l'on pourrait appeler le grand chantier de l'amélioration continue des outils de l'urbanisme. Nous espérons, à tout le moins, avoir identifié quelques pièges et mis en lumière certaines dynamiques à partir desquelles cette réflexion nécessaire sur la mise en œuvre de la participation pourra être poursuivie. L'examen approfondi d'une expérience, l'observation du fonctionnement concret d'un processus permet, dans un contexte de recherche universitaire, de bénéficier un peu de la richesse des réflexions qui naissent dans la pratique de la participation.

Nous aimons croire que cette étude s'inscrit dans un vaste programme d'apprentissages collectifs par lequel chercheurs et professionnels trouvent les moyens de faire de meilleures villes — c'est-à-dire, nécessairement, de faire des villes plus démocratiquement.

BIBLIOGRAPHIE

- ACTION-GARDIEN [Table de concertation communautaire de Pointe-Saint-Charles] (2008). *L'Opération populaire d'aménagement (OPA)* (en ligne), <http://actiongardien.org/opa-quartier>. Page consultée le 20 décembre 2008.
- ALEXANDER, Ernest R. (1984). « After Rationality, What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown », *Journal of American Planning Association*, 50 (1), pages 62-69.
- ARNSTEIN, Sherry (1969). « Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 34 (4), pages 216-224.
- AVRITZER, Leonardo (2005). « Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique » in BACQUÉ, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris : La Découverte, pages 231-251.
- BACQUÉ, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER (2005a). *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris : La Découverte
- (2005b). « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? » in BACQUÉ, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris : La Découverte, pages 9-46.
- BHERER, Laurence (2006). « La démocratie participative et la qualification citoyenne : à la frontière de la société civile et de l'État », *Nouvelles pratiques sociales*, 18 (2), pages 24-38.
- BLONDIAUX, Loïc (2005). « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » in BACQUÉ, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris : La Découverte, pages 119-137
- (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris : Seuil « La République des idées ».
- BLONDIAUX, Loïc et Yves SINTOMER (2002). « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, pages 17-35.
- BOUSBACI, Rabah et Alain FINDELI (2005). « More acting and less making: a place for ethics in architecture's epistemology », *Design Philosophy Papers*, 2005 no 4.
- BREUX, Sandra, Laurence BHERER et Jean-Pierre COLLIN (2004). *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale*, notes de recherches, Section de la planification stratégique, Ville de Gatineau.
- BROSE, Markus (2001). *Metodologia Participativa : uma introdução a 29 instrumentos*, Porto Alegre : Tomo.
- CHAMBERS, Robert (2002). *Participatory Workshops : a source of 21 sets of ideas & activities*, Londres : Earthscan.
- CHASE, John, Margaret CRAWFORD et John KALISKI (1999). *Everyday Urbanism*, New York : Monacelli Press.
- DANCAUSE, Luc, ÉTHIER, Martin et SATHOUD, Ghislaine (2004). *La vie démocratique montréalaise : une revue critique des grands dossiers*, Montréal, Société de développement des entreprises culturelles de Montréal (SODECM).
- DEY, Ian (1993). *Qualitative Data Analysis : a user friendly guide for social scientists*, Londres/New York : Routledge.
- FAGA, Barbara (2006). *Designing Public Consensus*, Hoboken : Wiley.
- FEDOZZI, Luciano. (2000). *O Poder da Aldeia : gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre : Tomo Editorial.

- FERREIRA DOS SANTOS, Carlos Nelson (1988). *A cidade como um jogo de cartas*, São Paulo : Projeto.
- FEYERABEND, Paul (1979). *Contre la méthode : esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*, Paris : Seuil « Point ».
- FONTOURA, Ana Elisa Sparano (2005). *Participação, territorialização e identidade na periferia de Porto Alegre: estudo de caso comparativo no Bairro Lomba do Pinheiro*, mémoire de maîtrise, Porto Alegre : Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- FORESTER, John (1999). *The Deliberative Practitioner : Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge : MIT Press.
- FOURNIAU, Jean-Michel (2003). « Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène de l'action collective ? Les regards de la recherche sur le débat public », in BILLÉ, Raphaël et Laurent MERMET, *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume II, Paris : La Documentation française, pages 39-62.
- (2007). « « Citoyen en tant que riverain » : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement » in REVEL, Martine, Cécile BLATRIX, Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, Bertrand Hériard DUBREUIL et Rémi LEFEBVRE, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte « Recherches », pages 67-77.
- FUNG, Archon (2003). « Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, 11 (3), pages 338-367.
- (2006). « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, décembre, pages 66-75.
- FUNG, Archon et Erik Olin WRIGHT (2005). « Le Contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative » in BACQUÉ, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris : La Découverte, pages 49-80.
- GARIÉPY, Michel (2002). « Grands projets et consultation publique à Montréal » dans *Actes du colloque Les grands projets de revitalisation urbaine et métropolitaine*, XVI^e entretiens Jacques Cartier, 3-5 décembre 2001, Lyon, Conseil général du Rhône, pages 25-33
- GARIÉPY, Michel et Michel MARIÉ (1997). *Ces réseaux qui nous gouvernent*, Paris : l'Harmattan « Villes et entreprises ».
- GAUTHIER, Mario (2006). « Débat public et gestion de l'environnement : bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale », in in Louis SIMARD, Laurent LEPAGE, Jean-Michel FOURNIAU, Michel GARIÉPY et Mario GAUTHIER, *Le Débat public en apprentissage, aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*. Paris, L'Harmattan « Villes et entreprises », pages 170-183.
- (2008). « Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal » dans GAUTHIER, Mario, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal : Presse de l'Université de Montréal, pages 163-199.
- GAUTHIER, Mario et Florence PAULHIAC (2008). *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*, rapport de recherche, Paris, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.
- GAUTHIER, Mario et Louis SIMARD (2007). « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets » in REVEL, Martine, Cécile BLATRIX, Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, Bertrand Hériard DUBREUIL et Rémi LEFEBVRE, *Le débat public :*

- une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte « Recherches », pages 78-99.
- GAUTHIER, Mario, Michel GARIÉPY et Marie-Odile TRÉPANIÉ (2008a). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal : Presse de l'Université de Montréal.
- GAUTHIER, Mario, Michel GARIÉPY et Marie-Odile TRÉPANIÉ (2008b). « Planification territoriale, débat public et développement durable : une triangulation complexe aux contours incertains » in GAUTHIER, Mario, Michel GARIÉPY et Marie-Odile TRÉPANIÉ *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal : Presse de l'Université de Montréal, pages 329-346.
- GERMAIN, Annick, Richard MORIN et Gilles SÉNÉCAL (2004). « L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'État ? », *Lien social et Politiques – RLAC*, 52, pages 129-138.
- GHORRA-GOBIN, Cynthia (1989). « La planification aux Etats-Unis, questions de méthodes : interrogations des professionnels américains », *Les Annales de la recherche urbaine*, 44-45, pages 225-230.
- GRET, Marion et Yves SINTOMER (2005). *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*. Nouv. Ed. – Paris : La Découverte « Sur le vif ».
- HAMEL, Pierre (1996). « Crise de la rationalité : le modèle de la planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action » in TESSIER, Robert et Jean-Guy VAILLANCOURT, *La recherche sociale en environnement. Nouveaux paradigmes*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, pages 61-74.
- (1999). « La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines », *Recherches socio-graphiques*, 40 (3), pages 435-466.
- (2006). « Participation, consultation publique et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution », in Louis SIMARD, Laurent LEPAGE, Jean-Michel FOURNIAU, Michel GARIÉPY et Mario GAUTHIER, *Le Débat public en apprentissage, aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*. Paris, L'Harmattan « Villes et entreprises », pages 229-240.
- HEALEY, Patsy (1997). « Strategies, Processes and Plans » dans *Collaborative Planning : Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver : UBC Press, pages 243-283.
- INNES, Judith. E. (1998). « Information in Communicative Planning », *Journal of the American Planning Association*, 64 (1), pages 52-63.
- LASCOUMES, Pierre (2002). « "Débat public" ou " mise en public d'un débat" ? Éléments d'évaluation de la méthode "Ducau" », *Les Annales de Mines – Responsabilité et environnement*, 26, pages 35-41.
- LATENDRESSE, Anne (2006). « Les expériences des CDEC montréalaise et du budget participatif de Porto Alegre à la lumière de leur contribution au renouvellement de la démocratie urbaine », *Nouvelles pratiques sociales*, 18 (2), pages 55-72.
- LEPAGE, Laurent, Mario GAUTHIER et Patrick CHAMPAGNE (2003). « Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines », *Sociologies Pratiques*, 7, pages 65-87.
- LEROY, Maya (2005). « Méthodes participatives dans le cadre des rapports Nord-Sud : une revue critique » in BILLÉ *et al.*, *Concertation, décision et environnement*, volume 2, Paris, La Documentation française, pages 111-120.

- LERUP, Lars (1977). *Building the unfinished : Architecture and Human Action*, Beverly Hills : Sage.
- MARQUES, Moacir M. et Laís G. de Pinho SALENGUE (1993). « Reavaliação de plano diretores : o caso de Porto Alegre » in WRANA, M. Panizzi et ROVATI, João, *Estudos Urbanos : Porto Alegre e seu planejamento*, Porto Alegre : Ed. Universitária/UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.
- MERMET, Laurent, Isabelle DUBIEN, Alexandre EMERIT et Yann LAURANS (2004). « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », *Revue Politiques et Management Public*, 22 (1), pages 2-22.
- MERMET, Laurent (2007). « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs » in REVEL, Martine, Cécile BLATRIX, Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, Bertrand Hériard DUBREUIL et Rémi LEFEBVRE, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte « Recherches », pages 369-380.
- NYGAARD, Paul Dieter (2005). *Planos diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária*, Porto Alegre : Editora da UFRGS.
- OCPM [OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL] (2002). *Projet de règlement P-02-217 « Modifiant le plan d'urbanisme, plan directeur de l'arrondissement Plateau Mont-Royal/ Centre-Sud » (arrondissement Ville-Marie) – Rapport de consultation*, Ville de Montréal, décembre 2002.
- (2008). « Recherche de cohérence et place du citoyen. Actes du colloque, 20 novembre 2007 », *S'approprier la ville : les cahiers de l'OCPM*, juin 2008, 51 pages.
- PAILLÉ, Pierre et Alex MUCCHIELLI (2003). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris : Armand Collin, 221 pages.
- PARAZELLI, Michel et Gilles TARDIF (1998). « Le mirage démocratique de l'économie sociale. » in Louise BOIVIN et Mark FORTIER, *L'économie sociale : l'avenir d'une illusion*. Montréal : Fides, pages 45-99.
- PETRESCU, Doina (2005). « Losing control, keeping desire » dans Peter BLUNDELL JONES, Doina PETRESCU et Jeremy TILL, *Architecture and Participation*, Londres : Spon Press, pages 43-63
- PLATEAU-MONT-ROYAL (2008). *Les six grandes étapes du budget participatif*, (en ligne)
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARR_PLA_FR/MEDIA/DOCUMENTS/SIX_GRANDES_ETAPES.PDF Page consultée le 20 décembre 2008.
- PMPA [Prefeitura Municipal de Porto Alegre] (1998). *Projetos Integrados Eixo Lomba do Pinheiro Restinga*, Porto Alegre : PMPA/Secretaria do planejamento municipal.
- (1999). *Plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental*, Porto Alegre : PMPA/Secretaria do planejamento municipal.
- (2000). *Lomba do Pinheiro*, Porto Alegre : UE/PMPA « Memórias dos bairros ».
- (2003). *Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro*, Porto Alegre : PMPA/Secretaria do planejamento municipal.
- (2004a). *Construindo a Lomba do Futuro : Bases para o Plano de Desenvolvimento Local – Volume I*. Porto Alegre : PMPA/Secretaria do planejamento municipal.
- (2004b). *Mapas da inclusão e exclusão social de Porto Alegre*. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre/ Gabinete do Prefeito/ Secretaria do Planejamento Municipal.
- PRADES, Jean-Luc (2006). « Intervention et communication dans un dispositif participatif. Les cas limites : enfants, personnes âgées et personnes handicapées », *Nouvelles pratiques sociales*, 18 (2), pages 110-126.

- PROULX, Marc-Urbain (2008). « 40 ans de planification territoriale au Québec » in GAUTHIER, Mario, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal : Presse de l'Université de Montréal, pages 23-54.
- RABOUIN, Luc (2006). « Réinventer la démocratie : le budget participatif de Porto Alegre à Montréal », communication présenté lors du colloque *Les nouveaux enjeux urbains : une question d'échelle : du quartier à la région*, 11-12 mai 2006.
- (2007). *Vers une École de la citoyenneté urbaine. Étude des besoins de formation en matière de participation citoyenne*, Centre d'écologie urbaine de Montréal.
- RANCIÈRE, Jacques (1995). *La Méésentente : philosophie et politique*, Paris : Galilée.
- (2005). *La Haine de la démocratie*, Paris : La Fabrique.
- REIS, Antônio (2000). « Assessment of the design participation school of thought », *Journal of Architectural and Planning Research*, 17 (1), pages 1-14.
- REVEL, Martine, Cécile BLATRIX, Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, Bertrand Hériard DUBREUIL et Rémi LEFEBVRE (2007a). *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte « Recherches ».
- REVEL, Martine, Cécile BLATRIX, Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, Bertrand Hériard DUBREUIL et Rémi LEFEBVRE (2007b). « Introduction » in REVEL, Martine, Cécile BLATRIX, Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, Bertrand Hériard DUBREUIL et Rémi LEFEBVRE, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte « Recherches », pages 9-34.
- ROWE, Gene et Lynn J. FREWER (2000). « Public Participation Methods: A Framework for Evaluation », *Science, Technology, & Human Values*, 25 (1), pages 3-29.
- RUI, Sandrine (2004). *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Collin.
- (2005). « Les citoyens impertinents : débat public, conflit et méésentente » in Louis SIMARD, Laurent LEPAGE, Jean-Michel FOURNIAU, Michel GARIÉPY et Mario GAUTHIER, *Le Débat public en apprentissage, aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*. Paris, L'Harmattan « Villes et entreprises », pages 77-86.
- SANOFF, Henri (1999). *Community Participation Methods in Design and Planning*, Hoboken : Wiley.
- SCHÖN, Donald (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Londres: Temple Smith.
- SCHREURS, Jan, Marcel SMETS et Lode JANSSENS (1981). *Leuven Seminar on Participatory Design*, Louvain : Acco.
- SILVA, Marcelo Kunrath (2002). *Cidadania e exclusão : Os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal em Porto Alegre*. Porto Alegre : IFCH/UFRGS Editora.
- SIMARD, Louis, Laurent LEPAGE, Jean-Michel FOURNIAU, Michel GARIÉPY et Mario GAUTHIER (2005). *Le Débat public en apprentissage, aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*. Paris, L'Harmattan « Villes et entreprises ».
- SIMARD, Louis et Jean-Michel FOURNIAU (2007). « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public » in REVEL, Martine, Cécile BLATRIX, Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, Bertrand Hériard DUBREUIL et Rémi LEFEBVRE, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte « Recherches », pages 319-331.

- SUSIN, Jones, Luis Paulo Arena ALVES et Maria Eliete GOMES (2001). *Diagnóstico urbano rápido participation – DRUP*, in BROSE, Markus, *Metodologia Participativa : uma introdução a 29 instrumentos*, Porto Alegre : Tomo, pages 79-86.
- TILL, Jeremy (2005). « The negociation of hope » dans Peter BLUNDELL JONES, Doina PETRESCU et Jeremy TILL, *Architecture and Participation*, Londres : Spon Press, pages 23-41.
- VILLAÇA, Flávio (1999). « Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil » in DEAK, C. et SCHIFFER, S., *O processo de urbanização no Brasil*, São Paulo : Edusp/Fupan, pages 171-213.
- VILLE DE MONTRÉAL (2004). *Plan d'urbanisme de Montréal*, Ville de Montréal.
- (2005). *Le défi de la participation : politique de consultation et de participation publiques de la Ville de Montréal*, Ville de Montréal.
- WATES Nick (2000). *The Community Planning Handbook*, Londres : Earthscan.
- YERGEAU, Michel et Mario GAUTHIER (2006). « Au-delà de l'écoute du public : le devoir d'enquête du BAPE. Entretien avec Michel Yergeau. Propos recueillis par Mario Gauthier », in Louis SIMARD, Laurent LEPAGE, Jean-Michel FOURNIAU, Michel GARIÉPY et Mario GAUTHIER, *Le Débat public en apprentissage, aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*. Paris, L'Harmattan « Villes et entreprises », pages 31-40.
- ZARDINI, Mirko Giovanna BORASI (2008). *Actions : comment s'approprier la ville*, Montréal, Centre canadien d'architecture
- ZELLHUBER Andrea (2004). « Case study of participatory urban planning in the periphery of Porto Alegre, Brazil », actes du colloque *Urban Governance, diversity and social action in cities of the South*, N-Areus, Barcelone, 16-17 septembre 2004.
- ZEISEL, John (1976). « Negotiating a shared community image », *Ekistics*, 251, pages 224-227.
- (2006). *Inquiry by Design. Environment / Behavior / Neuroscience in Architecture, Interiors, Landscape and Planning*. New York : Norton, 2^e édition



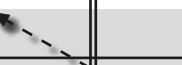

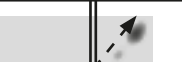
ANNEXES

Annexe 1. Canevas d'entretien (bilingue)

Roteiro de entrevista	Canevas d'entretien
Nome, idade, lugar de nascimento, profissão, trajetória : que trabalhos que fez, onde morou, qual estudos, já participou antes de grupos, encontros, entidades.	Nom, âge, lieu de naissance, profession, trajectoire : quel travail et études avez-vous fait, où avez-vous habité, avez-vous participé avant de groupes, association, êtes allé dans des assemblées.
Como iniciou a tua participação no projeto Lomba do Futuro ? Por quê ?	Comment s'est amorcée votre participation dans le projet Lomba do Futuro ? Pourquoi ?
Quais foram as primeiras atividades as quais tu participou (reuniões e outros tipos de atividades de participação) ? E depois ? Descreva como era a tua participação nestas atividades ? (O quê tu fazia.)	Quelles ont été les premières activités auxquelles vous avez participé (réunions et autres types de participation) ? Et ensuite ? Décrivez-moi comment vous participiez dans ces activités ? (Qu'est-ce que vous faisiez ?)
Entre as atividades que tu participou, quais te parecem mais importantes ? Por quê ?	Parmi les activités auxquelles vous avez participé, lesquelles vous semblent les plus importantes ? Pour quoi ?
Quem era nas reuniões ? Como eram as relações entre as varias pessoas dentro dos encontros ? E nos momentos mais informais, no interval, por exemplo, antes ou depois dos encontros ? Ou fora dos encontros ?	Qui allait aux réunions ? Comment étaient les relations entre les différentes personnes lors des rencontres ? Et dans les moments plus informels, pendant la pause, avant ou après les rencontres ? Ou à l'extérieur ?
Isso mudou com o passar do tempo ? Que momentos marcam esta mudança ?	Cela a changé avec le temps ? Quels moments marquent ce changement ?
O projeto mudou, de alguma maneira, a vida da comunidade (ou dos vizinhos) ?	Est-ce que le projet a changé quelque chose, d'une manière ou d'une autre, dans la vie de la communauté (ou des voisins) ?
Passados estes anos, o quê tu acha do projeto Lomba do Futuro ? Quais são as suas características importantes ? Os problemas ?	Après toutes ces années, que pensez-vous du projet Lomba do Pinheiro ? Quelles sont ses caractéristiques importantes ? Les problèmes ?
Tu vê a tua participação nos resultados até agora alcançados ? Onde ? Porquê	Voyez-vous votre participation dans les résultats atteints jusqu'ici ? Où ? Pourquoi ?

Effets

1. Projet
2. Apprentissage
3. Conflit

type	prs	extrait	catég.	sous-catég.	relation	relation	sous-catég.	catég.	extrait	prs	type
lead-rer	A	«...»	4	(...)			(...)	1	«...»	A	lead-rer
lead-rer	A	«...»	2	(...)			(...)	3	«...»	A	lead-rer
lead-rer	A	«...»	2	(...)			(...)	3	«...»	A	lead-rer
lead-rer	B	«...»	5	(...)			(...)	2	«...»	B	lead-rer
lead-rer	B	«...»	4	(...)			(...)	1	«...»	B	lead-rer
lead-rer	B	«...»	4	(...)			(...)	2	«...»	B	lead-rer
					